

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA
DEPARTAMENTO DE HISTORIA DE LAS IDEAS Y DEL
PENSAMIENTO POLÍTICO



TESIS DOCTORAL

**El *problema vasco* en la transición democrática española
(1975-1979)**
Acción política y competencia entre identidades

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Eduardo Álvarez Bragado

DIRECTORES

José Álvarez Junco
Gonzalo Álvarez Chillida

Madrid, 2018

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA

Departamento de Historia de las Ideas y del Pensamiento Político



TESIS DOCTORAL

EL 'PROBLEMA VASCO' EN LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA
ESPAÑOLA (1975-1979). ACCIÓN POLÍTICA Y COMPETENCIA ENTRE
IDENTIDADES

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Eduardo Álvarez Bragado

Bajo la dirección de los doctores

José Álvarez Junco

Gonzalo Álvarez Chillida

Madrid, 2017

TESIS DOCTORAL

EL ‘PROBLEMA VASCO’ EN LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA ESPAÑOLA (1975-1979). ACCIÓN POLÍTICA Y COMPETENCIA ENTRE IDENTIDADES

Eduardo Álvarez Bragado

Directores de tesis: José Álvarez Junco y Gonzalo Álvarez Chillida

Programa de doctorado:

Departamento de Historia de las Ideas y del Pensamiento Político

Universidad Complutense de Madrid

“En las provincias vascas se decía que el ‘problema vasco’ no tiene solución, pero sí arreglo”

(Jesús Eguiguren, ex presidente del PSE-PSOE)

“El historiador sabe que muchas veces la ‘tradición’ es la Historia falsificada y adulterada. Pero el político no solamente no lo sabe o no quiere saberlo, sino que se inventa una tradición y se queda tan ancho”

(Julio Caro Baroja)

Agradecimientos

Cuando escribo estas líneas han pasado más de seis años desde que tomé una de las decisiones más importantes de mi vida hasta la fecha, la de ponerme manos a la obra para acometer la tesis doctoral que, finalmente, tras mucho esfuerzo, bastantes alegrías y algunos sinsabores, he conseguido acabar. En aquel momento, ingenuo de mí, no sabía que la aventura iba a resultar tan dura. Aunque, siendo sincero conmigo mismo, no me arrepiento de haberme embarcado en ella.

Esta investigación académica ha sido sobre todo una labor que me ha llevado a pasar encerrado muchísimos días en bibliotecas, entre montones de libros y de apuntes - a veces del todo ininteligibles-, casi siempre frente a la dura pantalla del ordenador.

Pero aunque el investigador que se enfrenta a un desafío de estas características se encuentra casi siempre solo ante el mismo, no puedo dejar de acordarme con infinito agradecimiento a tantas personas que me han ayudado a llegar al final, sin tirar la toalla.

Dos nombres son sin duda los que debo destacar, los de mis directores de tesis: José Álvarez Junco y Gonzalo Álvarez Chillida. Conviene aclarar que aunque nos hemos encontrado tres Álvarez ante esta aventura, sólo es fruto de la casualidad, ya que no nos une ningún tipo de parentesco.

Tener a un historiador de tanto prestigio bien merecido como José Álvarez Junco como codirector de la tesis no puede despertar otra cosa en mí más que agradecimiento y orgullo. Sus aportaciones siempre son enormemente valiosas para mejorar cualquier texto. Pero, más allá de sus comentarios concretos y recomendaciones, el hecho de poder estar cerca de una persona por la que uno siente tanta admiración intelectual es un estímulo permanente.

En cuanto a mi otro codirector de la tesis, Gonzalo Álvarez Chillida, todo lo que aquí diga puede quizá sonar a exagerado o hasta *pelota*, sin serlo. Porque no puedo sino reconocer que estas páginas no serían los que son sin él. Desde el principio, mostró un interés excepcional en mi investigación y ha tenido un compromiso como tutor impagable. Es un gran profesor, sumamente exigente, que me ha obligado permanentemente a mejorar mi investigación, a centrar el objeto de estudio, a ampliar mis lecturas para no dejar ningún cabo suelto... Álvarez Chillida se ha esforzado muchísimo para ayudarme a que esta tesis avanzara, y sus conocimientos sobre el tema

estudiado me han servido de guía continua. Nuestras discusiones, a veces acaloradas, han sido enriquecedoras. Y su minuciosidad a la hora de corregir cada página es algo que dice mucho, y sólo bueno, de su profesionalidad y de su interés por este trabajo.

Ahora que concluyo una etapa, no puedo ni quiero olvidarme de otra persona con la que he compartido infinitas horas de biblioteca, charlas y cafés, desahogos..., una compañera del Doctorado, Montserrat Carrión, a la que también agradezco la ayuda que me ha prestado en tantos momentos. Aunque la tesis sea una aventura fundamentalmente solitaria, en la que uno se mete sintiendo muchas veces la incomprensión de parte de su entorno, poder compartir momentos y etapas con alguien que está experimentando exactamente tus mismas angustias, frustraciones e ilusiones es sumamente enriquecedor y muy de agradecer.

No quiero dejar tampoco de agradecer aquí a mis distintas amistades, en Madrid y en Vitoria, con las que tantas veces me he desahogado. Aunque a veces sentía que les parecía un poco *marciano* por mi dedicación en circunstancias nada fáciles como son las de compatibilizar una tesis doctoral con un trabajo con horarios tan enrevesados como el mío, sé que me apoyaban y su aliento me servía también de empuje para seguir, sobre todo cuando mi cuerpo y mi cabeza me pedían tirar la toalla.

En el mismo sentido, estoy igual de agradecido a toda mi familia. Mis padres, hermanos, sobrinos, cuñados, han acabado entendiendo lo importante que es para mí esta tesis y me han animado y apoyado para que vea la luz. Además, todos en la medida de lo posible me han prestado su colaboración en distintos momentos. Mi hermano o mi cuñado me han hecho de chóferes para poder ir a entrevistar a las personalidades políticas que han colaborado en esta investigación –a las que igualmente les quiero mostrar mi agradecimiento–, o mis sobrinos Itziar y Mikel han suplido mi falta de conocimientos ofimáticos. '

Por último, desde aquí quiero expresar mi agradecimiento a tantos trabajadores que forman parte del personal de bibliotecas (sobre todo de la facultad de Ciencias Políticas de la UCM) y de archivos a los que he acudido en busca de información. Son personas anónimas para mí que, sin embargo, me han sido de una ayuda inestimable para que las próximas páginas sean hoy una realidad.

Índice

Resumen	1
Abstract	5
Introducción	9
• Objeto de estudio: definición, hipótesis y marco teórico	9
• Fuentes	24
• Metodología	29
Capítulo 1.- Antecedentes y evolución histórica del ‘problema vasco’	35
1.1 La larga Edad Media	36
1.2 Consolidación de los Fueros en la Edad Moderna	43
1.3 El cambio dinástico y los Fueros	49
1.4 Las guerras carlistas	54
1.5 Abolición foral	62
1.6 Surgimiento del nacionalismo vasco	68
1.7 La ‘era estatutaria’	77
1.8 La Dictadura franquista	83
1.9 El surgimiento de ETA	91
Capítulo 2.- El País Vasco desde la muerte de Franco hasta la dimisión de Arias Navarro	111
2.1 La proclamación de Juan Carlos I	111
2.2 Euskadi: una sociedad altamente movilizada y politizada	122
2.3 La violencia durante los primeros meses de la Transición	136
2.4 La amnistía	159
2.5 Régimen especial para Vizcaya y Guipúzcoa	165
2.6 Restauración foral	174
2.7 La ikurriña, símbolo identitario vasco y antifranquista	181
Capítulo 3.- Desde el nombramiento de Suárez como presidente (3 de julio de 1976) hasta las primeras elecciones democráticas (junio de 1977)	187
3.1 Suárez, ante el ‘problema vasco’	187
3.2 Clamor por la amnistía	199
3.3 Régimen especial para Vizcaya y Guipúzcoa	205
3.4 Hacia la despenalización de la Ikurriña	212
3.5 La violencia y el estado de alarma social	219
3.6 Evolución sociopolítica a lo largo de 1977	229
3.7 Amnistía y negociación contrarreloj con ETA en vísperas electorales	248
3.8 La campaña electoral	265
Capítulo 4.- Desde las primeras elecciones generales hasta la aprobación de la Constitución (diciembre 1978)	271
4.1 El juego político democrático	271
4.2 Negociación para el régimen preautonómico y la ‘cuestión navarra’	279
4.3 La consecución de la amnistía y la respuesta de ETA	300
4.4 Evolución político-social a lo largo de 1978	313
4.5 La batalla por el Consejo General Vasco	323

4.6 Planes de Estatuto, gestos para la pacificación y reivindicaciones políticas	327
4.7 Elaboración del Proyecto de Autonomía	347
4.8 Violencia y negociación con ETA a lo largo de 1978	352
Capítulo 5.- Elaboración de la Constitución	371
5.1 Unas Cortes constituyentes	371
5.2 Ponencia constitucional	373
5.3 Reivindicación foral, la bandera del PNV	383
5.4 Debates en la Comisión Constitucional del Congreso	393
5.5 Debates en el Pleno del Congreso	409
5.6 Debates en la Comisión Constitucional del Senado	420
5.7 Debates en el Pleno del Senado	424
5.8 Comisión Mixta Congreso-Senado	431
5.9 Campaña por el referéndum de la Constitución	434
Capítulo 6.- El escenario político y social en el País Vasco en 1979: el año del Estatuto	439
6.1 Desempleo y escalada de la violencia	439
6.2 Evolución del escenario político	445
6.3 Debate y negociación del Estatuto	458
6.4 Euforia y desmarque de ETA y de Herri Batasuna	488
Conclusiones	505
Fuentes documentales consultadas	541
• Fuentes archivísticas	541
• Fuentes hemerográficas	541
• Fuentes orales	542
• Publicaciones y Bibliografía	543
• Referencias en Internet	560
Anexo: Siglas y acrónimos	563

EL 'PROBLEMA VASCO' EN LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA ESPAÑOLA (1975-1979). ACCIÓN POLÍTICA Y COMPETENCIA ENTRE IDENTIDADES

RESUMEN

Tras la muerte de Franco en noviembre de 1975, se abrió una nueva etapa de esperanza en España que culminó con la aprobación de la Constitución en 1978 y con el establecimiento de una democracia real en nuestro país. La Transición fue un proceso político y social muy complejo en el que se dieron un sinnúmero de pasos para pasar de una Dictadura al régimen de libertades plenas del que hoy gozamos, homologable al de cualquier país de nuestro entorno. Y uno de los asuntos más espinosos que las autoridades políticas de aquellos años (1975-1979) tuvieron que afrontar fue el llamado *problema vasco*. No es exagerado decir que este asunto se convirtió en uno de los principales quebraderos de cabeza para los sucesivos gobiernos de España.

Primero, porque enseguida tuvieron que asumir que encontrar un encaje político satisfactorio para la mayoría de los ciudadanos del País Vasco dentro del Estado era algo prioritario si se quería que la Transición fuera un éxito. Y, segundo, porque desde los años finales del franquismo, el *problema vasco* se había agudizado y complicado por la existencia de ETA. En los años de la Transición, la banda terrorista recrudeció su actividad criminal y en algunos momentos estuvo a punto de hacer descarrilar el proceso prodemocrático. En un clima de extraordinaria tensión e incertidumbre, desde el Poder y desde la práctica totalidad de los partidos políticos españoles y vascos se creyó que si se conseguía alcanzar una solución satisfactoria al *problema vasco*, ETA desaparecería de inmediato. Y, por ello, la búsqueda de ese *arreglo* fue uno de los asuntos que más esfuerzos políticos concentraron a lo largo de los años del periodo estudiado.

Podemos definir el *problema vasco* como un choque o competencia entre identidades nacionales que en las últimas décadas se ha traducido en la reducida legitimación que el Estado español ha tenido y tiene para una parte considerable de la población vasca –mayor o menor según los momentos históricos, no se trata de un sentimiento estático–; en el anhelo de alcanzar la independencia y de que Euskadi se configure como un Estado que, igualmente, alberga una parte considerable de la

población –no necesariamente mayoritaria, pero sí lo suficientemente amplia como para que se traduzca en un *problema* político-; y en las dificultades para lograr un encaje institucional de Euskadi en España que, de forma estable y prolongada en el tiempo, satisfaga a una abrumadora mayoría ciudadana, disipando las tensiones sociales.

El origen de una embrionaria identidad vasca habría que situarlo entre los siglos XV y XVII, cuando se asentaron y desarrollaron de un modo codificado los Fueros de los distintos territorios, en el seno de la Monarquía hispánica. Tras la Segunda Guerra Carlista, en 1876 las autoridades españolas decretaron la abolición foral, salvo en Navarra, donde se respetó la Ley Paccionada de 1841 que ya había modificado y establecido su sistema peculiar. Para entonces, existían ya claramente una conciencia identitaria vasca, heredera del etnicismo foral, y un conflicto político, el protagonizado por el pujante movimiento foralista que se radicalizó tras la mencionada. Poco tiempo después, los seguidores del nacionalismo aranista tratarían de contraponer como irreconciliable esa identidad vasca con la identidad nacional española.

Resumiendo, la abolición foral produjo un *problema vasco* que, con Sabino Arana, se convirtió en un conflicto de identidades nacionales, y que, sometido a profundas modulaciones, llega hasta nuestros días. El nacionalismo vasco hizo una reelaboración del vasquismo fuerista –hasta ese momento de incuestionable adhesión a la Monarquía hispánica- para construir una nueva identidad nacional que, en no mucho tiempo, consiguió competir *de tú a tú* dentro del mismo territorio vasco en el terreno de las identidades colectivas con el nacionalismo español

Ese choque identitario, ese *problema vasco*, estaba especialmente caliente al inicio de la Transición, porque las casi cuatro décadas de dictadura franquista, con su política centralizadora, represiva y uniformadora, lejos de acabar con el sentimiento nacional (nacionalista) de una buena parte de la población vasca, lo que había hecho era exacerbarlo. Al mismo tiempo, el franquismo había supuesto una gran deslegitimación de todo lo que representaba España tanto en Euskadi como en el resto del país.

La clase dirigente adoptó un buen número de medidas para tratar de resolver el *problema vasco* en la Transición. Pero no lo consiguió. Primero, porque en los sucesivos gobiernos de Arias Navarro y de Suárez faltó verdadera comprensión de la naturaleza y dimensión de este contencioso. Y, segundo, porque se cometieron muchos

errores, se actuó siempre a remolque de los acontecimientos y se dieron algunos pasos verdaderamente contraproducentes.

Los dos mayores errores cometidos por los Gobiernos españoles fueron: la incapacidad para distinguir entre el problema de naturaleza política y el problema de violencia terrorista en un momento inicial, especialmente decisivo, en el que se consideró que el *problema vasco* era un asunto de orden público que cabía resolver casi exclusivamente a través de una respuesta policial; y la negativa a abordar, posteriormente, a lo largo de gran parte de la Transición, el *problema vasco* -junto al catalán- como un hecho diferencial en la realidad política española.

De lo anterior se derivaron toda una serie de errores concretos que contribuyeron a perpetuar el *problema vasco*, como la brutal y descabellada política de orden público y de represión policial; la excesiva tardanza en la despenalización del uso de la ikurriña; la nefasta gestión de la amnistía, hasta su concesión final; la posición errática sobre la devolución de los conciertos económicos a Vizcaya y Guipúzcoa; la falta de iniciativa política para dar respuesta a las principales demandas de la sociedad vasca; la fallida negociación con el PNV sobre la Disposición Adicional para sumar al nacionalismo moderado al consenso constitucional; o la identificación de lo vasco con lo nacionalista.

La realidad es que, cuando terminó el año 1979, con el Estatuto de Autonomía del País Vasco recién aprobado, fecha en la que consideramos se puede hablar del fin de la Transición en esta Comunidad, todos tenían la amarga sensación de que faltaba mucho aún para que se *arreglara el problema vasco*; seguía siendo un asunto no resuelto que se ha mantenido latente hasta nuestros días. En su expresión más dramática, la de la violencia terrorista, ETA no sólo no desapareció sino que reforzó sus estructuras y seguiría con su actividad criminal a lo largo de más de tres décadas. Y en la vertiente exclusivamente política, el *contencioso vasco* prosiguió, entre otros motivos porque el partido que se hizo hegemónico en aquellos años, el PNV, se instaló en una aceptación del sistema político-institucional español sólo instrumental y, mientras recordaba que no había renunciado a su aspiración de “soberanía plena” para Euskadi, inició una estrategia de permanente reivindicación competencial y de desapego hacia el vigente modelo de Estado, especialmente en determinados momentos políticos, como durante el mandato del lehendakari Juan José Ibarretxe.

Ahora bien, pese a lo anterior, la inauguración de la senda del autogobierno a través del Estatuto de Guernica dibujó un nuevo y esperanzador escenario político que ha permitido, entre otras cosas, que Euskadi haya seguido disfrutando en las últimas décadas de uno de los niveles de vida más altos de toda España, como confirman todos los indicadores socioeconómicos.

Si bien el Estatuto no colmó las aspiraciones históricas del nacionalismo, desde su entrada en vigor contribuyó decididamente a restar apoyo ciudadano a ETA y a que se iniciara su progresiva decadencia. También supuso una aceptación indirecta del marco constitucional por parte del nacionalismo moderado, ya que, pese a que éste no votó a favor de la Carta Magna en el referéndum, tampoco votó en contra, y de ella emana la legalidad que ha permitido todo el desarrollo estatutario. Y el Estado empezó así a conquistar una, si se quiere, peculiar legitimidad en el País Vasco, que se ha traducido en una progresiva normalización de la convivencia ciudadana en uno de los territorios más polarizados políticamente de toda España.

THE 'BASQUE PROBLEM' IN THE SPANISH DEMOCRATIC TRANSITION (1975-1979). POLITICAL ACTION AND COMPETITION AMONGST IDENTITIES

ABSTRACT

After Franco's death in November 1975, a new stage of hope commenced in Spain, culminating in the approval of the Constitution in 1978 and the establishment of a real democracy in the country, known as “The Transition.” It was a very complex political and social process in which endless steps were taken to move from a dictatorship regime to a society of full liberties that Spaniards enjoy today, comparable to that of any country neighboring Spain. One of the thorniest issues that the political authorities of those years (1975-1979) had to face was the so-called *Basque problem*. It is no exaggeration to say that this affair became one of the main headaches for successive Spanish governments.

First of all, the priority was to immediately seek a satisfactory political fit for the majority of the citizens of the Basque Country within the State if the Transition were to be successful. Secondly, considering the final years of Francoism, the *Basque problem* had been exacerbated and complicated by the existence of ETA. In the years of the Transition, this terrorist band intensified its criminal activity and at times it almost derailed the pro-democratic process. In a climate of extraordinary tension and uncertainty, from the power structure and practically all of the Spanish and Basque political parties it was believed that if a satisfactory solution to the *Basque problem* could be reached, ETA would disappear immediately. Hence, the search for that *arrangement* was one of the most consuming issues that occupied more political efforts throughout the years of the period studied best known as the Transition (1975-1979).

We could define the Basque problem as a clash or a rivalry between national identities, which was translated in the past decades as the reduced legitimation that the Spanish State has had, and currently has, towards a considerable amount of Basque population -greater or less according to the historical movements, it's not about a static feeling-; in the yearning of reaching independence and that the Basque Country will be set up as an independent State, that will likewise harbor a considerable part of the population -not necessarily the majority of it, but wide enough in order to become a

political issue-, and within the difficulties for achieving an insertion of the Basque Country within Spain that, in a stable way prolonged throughout the time, will satisfy an overwhelming citizenship majority, dissipating the social tension.

The origin of the Basque embryonic identity would be located between the XV and the XVII centuries, when the Jurisdictions of the different territories were settled and developed in an encoded way, within the womb of the Spanish Monarchy. After the Second Carlist War, in 1876 the Spanish authorities decreed the statutory abolition, except in Navarre, where the Paced Law of 1841 was respected because Navarre had already modified and settled down its own system. There existed a plain Basque identity awareness, inherited from the statutory ethnicity, and a political struggle, starring by the vigorous foralist movement that was radicalized after the previously mentioned awareness. Shortly after, the followers of the “*aranista*” nationalism would attempt to counterpose this Basque identity as irreconcilable with the national Spanish identity.

In summary, the statutory abolishing resulted in a *Basque problem* that, during the times of Sabino Arana, has become a national identity conflict, and after being brought under deep modulations, has reached up to the present day. The Basque nationalism carried out a re-elaboration of the statutory Basqueness -which until that moment it was unquestionably adhered to the Spanish Monarchy- in order to establish a new national identity that, in not such a long time, managed to compete *one on one* within the same Basque territory in terms of collective identities with the Spanish nationalism.

This identity clash, this *Basque problem*, was especially heated up at the beginning of the Transition. The period of the Franco dictatorship, that lasted for almost four decades, was far from ending up the nationalist feeling among a considerable part of the Basque citizenship, due to his centralizer, repressive and uniformed policies, that achieved the opposite result: to exacerbate this nationalist feeling. This period, at the same time, entailed a huge delegitimation of all that represented Spain, both in the Basque Country and in the rest of the Spanish country.

The ruling class adopted a great number of arrangements aiming to solve the *Basque problem* in the Transition, which were all unprofitable. Firstly, because in the succeeding governments of Arias Navarro and Adolfo Suárez they lacked a true comprehension of the nature and dimension of this dispute. And secondly because many errors were made: the actions would come after affairs and some of the steps taken were

truly counterproductive.

The two mistakes demonstrated by the Spanish governments included the inaptitude to distinguish between the two issues: being the one of political nature, and the second one the problem of terrorist violence at the starting point, which was especially decisive, and the one that led to the conclusion that the *Basque problem* was a law and order affair, that must be solved almost exclusively through police response; and the refusal to tackle, later on, throughout the Transition, the *Basque problem* -alongside the Catalan one- as a differential event in the Spanish politics reality.

From all the previously mentioned, a series of particular errors that contributed to perpetuate the *Basque problem* were derived, such as the brutal and misbegotten policies of both law and order and police repression; the unreasonable delay on the decriminalization about the use of the Basque flag; the disastrous management of the amnesty, until its final concession; the erratic position about the devolution of the economic agreements to Biscay and Guipuzcoa; the lack of political initiatives to meet the demands to the main complaints of the Basque society; the failed negotiation with the PNV (Basque Nationalist Party) about the Additional Provision which aimed to add the moderated nationalism movement to the constitutional consensus; or the identification of everything regarding Basque with being nationalist.

The reality is that, once 1979 was over and the Autonomy Statute of the Basque Country recently approved, this is the date when we can consider that the Transition period is over (in the Basque Country), the bitter feeling was extended among everyone, because the *Basque problem* was too far from being *arranged*; it still has been an unsolved affair up to this date. In its starkest indicator, which is the terrorist violence, ETA not only didn't disappear but also strengthened its skeleton and would keep their felonius activity throughout more than three decades. In the most exclusive slope, the Basque dispute carried on, inter alia, because the PNV, which is the party that became hegemonic back in that period, settled in the acceptance of the institutional-political Spanish system, but only the instrumental branch and, while they would remind everyone that they didn't refuse to their "full sovereignty" aspirations for the Basque Country, they started a strategy about permanent competence vindication and detachment from the current State model, especially in certain political moments such as during the Lehendakari Juan José Ibarretxe mandate.

Despite what was previously mentioned, the opening of the self-government pathway throughout the Guernica Statute drew a new and encouraging political stage that has allowed, among other things, that the Basque Country is still enjoying in the last decades one of the highest living standards of all Spain, as all the socioeconomic indicators confirm.

Even though the Statute didn't fill all the nationalism historical aspirations, since it came into force it decidedly contributed to take away citizenship support towards ETA, and to initiate its progressive decline. It also meant an indirect acceptance of the constitutional frame by the moderate nationalism, since, despite the moderate nationalism didn't vote in favor of the Magna Carta in the referendum that took place, they didn't vote against it, and from this Magna Carta all the legality that has allowed all the statutory development began. And the State began, in this way, to conquer one peculiar legitimacy at the Basque Country, that was translated in the progressive normalization of the citizenship coexistence in one of the most politically polarized territories of all Spain.

INTRODUCCIÓN

Objeto de estudio: definición, hipótesis y marco teórico

El proceso de Transición desde el régimen dictatorial franquista a un sistema democrático en España, apoyado en la Monarquía parlamentaria como forma política del Estado y en una Constitución con plenas garantías y derechos individuales homologables a los de cualquier país de nuestro entorno, es uno de los capítulos de nuestra historia reciente más estudiados en los últimos años por multitud de investigadores de las distintas disciplinas conectadas con las ciencias sociales: desde la Historia o la Politología al Periodismo, pasando por el Derecho o la Economía. Se cuentan por centenares las monografías, tesis académicas y artículos de investigación dedicados a abordar aspectos concretos o cuestiones generales que tienen que ver con la Transición española.

El primer aspecto de este proceso político que todavía hoy concita discrepancias en el debate historiográfico es su delimitación temporal. Así, nos encontramos con que para muchos autores la Transición propiamente dicha se circunscribe al periodo que abarca desde la muerte del dictador Francisco Franco (noviembre de 1975) hasta la aprobación de la Constitución (diciembre de 1978), cuando se inicia el régimen democrático en nuestro país. Pero otros muchos sostienen que la Transición, como espacio de inteligibilidad histórica, comienza con el asesinato de Carrero Blanco en diciembre de 1973 y concluye con la victoria del PSOE en las elecciones generales de octubre de 1982, por cuanto este hito supone la alternancia partidista en el poder, en un régimen democrático ya consolidado, y el relevo real de las élites políticas procedentes del franquismo que hasta ese momento habían formado parte de los distintos Gobiernos respaldados por la coalición electoral UCD.

La historiografía actual dedica importantes esfuerzos a seguir estudiando y diseccionando la Transición española casi con espíritu de forense anatómico, habiendo generado multiplicidad de líneas de investigación. Pero, como sostiene el historiador Charles T. Powell, “todavía queda mucha tela que cortar sobre la historia reciente de España”. Y añade que, “aunque la Transición está muy estudiada, aún se pueden aportar

muchos argumentos nuevos sobre la consolidación de la democracia (...) y se pueden extraer muchas interpretaciones novedosas a partir de los datos concretos”.¹

Esa misma convicción y mi enorme interés por este capítulo histórico me llevó a madurar la idea de abordar una investigación académica que se acabaría transformando en la presente tesis. Pero si me interesaba como estudioso la Transición española, todavía más fascinación despertaba en mí otro asunto igualmente fecundo para la historiografía en las últimas décadas: el llamado *problema vasco*. En este caso, no puedo ocultar que mi procedencia –nací en Vitoria-Gasteiz– ha influido en que siempre me haya sentido atraído por esta cuestión, con su compleja dimensión poliédrica.

Por azares del destino, por mis aproximaciones a distintas lecturas que me hicieron descubrir aspectos históricos que hasta ese momento me eran desconocidos, por orientaciones académicas y –supongo que también– por descartes que se van produciendo con cierta lógica en el momento inicial de plantear el diseño, el enfoque y, sobre todo, el objeto a estudiar en una tesis, me acabó pareciendo sumamente atractivo el reto intelectual de investigar sobre el *problema vasco* durante la Transición.

Y, a medida que comencé a acumular los primeros datos, a tener una aproximación general al marco teórico, a ser consciente de las dificultades del asunto y a sopesar qué líneas de investigación relacionadas con el tema estaban más desarrolladas y cuáles parecían ofrecer un campo más despejado para escrutar, me decanté finalmente por enfrentarme a **una investigación sobre el conjunto de gestos, de pasos dados y de decisiones adoptadas por los principales actores políticos durante la Transición para tratar de dar una respuesta y resolver o, al menos, encauzar el llamado *problema vasco*, centrándome especialmente en la estrategia y resoluciones seguidas por los sucesivos Gobiernos de España a lo largo de ese periodo.** Éste es mi objeto de estudio.

Mi interés es tanto analizar y comprender qué cosas se hicieron como qué motivaciones guiaron los pasos dados, sin perder de vista, claro está, los factores estructurales, como la incidencia del contexto socioeconómico y de las dinámicas de movilización ciudadana o de violencia. También de las complejas circunstancias políticas, con una permanente pugna partidista por ocupar los espacios de poder que se

¹*El Cultural*, 14-2-2001, p. 14.

abrían con la democracia y una acción sostenida en el tiempo de importantes grupos de presión, como el estamento militar. Todos estos y otros factores exigen atención en el presente trabajo.

Como sostiene Pamela Radcliff, la Transición española parece ser el caso que mejor ejemplifica la nueva teoría de que las decisiones tomadas por las élites, y no las precondiciones estructurales, son lo prioritario para poner en marcha un exitoso proceso de democratización.² Ahora bien, ese modelo de “la agencia por excelencia”, como lo definió Richard Gunther,³ hay que combinarlo obligatoriamente con la “teoría de la democratización”,⁴ que se sustenta en la importancia de la sociedad civil, dado que en pocos periodos históricos recientes se ha visto con tanta claridad cómo la movilización de la ciudadanía mueve al Estado a que actúe. Siguiendo a Radcliff, “la presión desde abajo, ya cobrara forma de sindicatos, movimientos sociales, o manifestaciones públicas, fue lo que convenció a las élites para tomar medidas reformistas y abrir el proceso de transición”⁵ en España. En, concreto, en lo que aquí nos ocupa, como veremos en las próximas páginas, la permanente movilización ciudadana en el País Vasco fue más que decisiva.

Casi desde mi primer planteamiento del diseño de tesis y de mi aproximación inicial a los hechos a través de las primeras lecturas, una pregunta me obsesionó como investigador: ¿pudieron haberse hecho las cosas de otra manera?

Responder a ese interrogante se convirtió en un objetivo prioritario para mí. En modo alguno por un deseo de estudiar este episodio haciendo “historia contrafactual”.⁶ Ni mucho menos para establecer juicios de valor de carácter presentista de los que toda investigación rigurosa debe huir. No, lo que me interesa es desmenuzar analíticamente los hechos tal como sucedieron, acompañándolos del suficiente acopio de datos, testimonios, interpretaciones, referencias hemerográficas, etcétera, que permitan una comprensión global de las circunstancias sociopolíticas, económicas e históricas objetivas en las que se produjeron. Y observar así las disyuntivas planteadas en su momento en la toma de las principales decisiones. Porque éstas, como se trata de demostrar en la investigación, no fueron las únicas posibles. Y la adopción de unas

² RADCLIFF, 2010, p. 258.

³ RADCLIFF, 2010, p. 259.

⁴ RADCLIFF, 2010, p. 263.

⁵ RADCLIFF, 2010, p. 264.

⁶ FERGUSON, 1998.

decisiones y no de otras, igual que la acción y la inacción de los responsables políticos, tuvieron efectos importantes y observables en la evolución del *problema vasco* en el periodo a estudiar: entre la muerte de Franco y la consolidación del marco democrático en Euskadi con la aprobación del Estatuto de Guernica a finales de 1979.

Siguiendo el debate académico propio de las ciencias sociales, ¿qué fue más decisivo en los acontecimientos tal como sucedieron: la estructura (circunstancias preexistentes) o la acción (las decisiones humanas)? La discusión sobre la primacía de la estructura social predeterminada en la conformación de la conducta humana se produjo desde el mismo origen de las ciencias sociales en el siglo XIX. Muchos teóricos defendieron durante décadas que las acciones individuales estaban determinadas por las estructuras. De ahí se pasó a un segundo estadio en el que otros científicos sociales reivindicaron la importancia de la capacidad de las personas para actuar con independencia y tomar decisiones libres al margen de la estructura. En la actualidad, la sociología moderna tiende a una confluencia de ambos factores. Destaca como teórico de esta corriente Anthony Giddens, quien ha desarrollado la *teoría de la estructuración*, según la cual la acción genera estructura y la estructura enmarca las posibilidades de la acción.⁷

En el caso concreto que nos ocupa, estudiaremos, entre otras muchas realidades estructurales, las identidades nacionales conflictivas, la crisis económica, la importancia de la sociedad obrera hipermovilizada, la existencia en el País Vasco de una derecha antifranquista, la crisis de legitimidad de la derecha franquista tradicionalista por el contencioso foral (e incluso dinástico), etcétera. Pero veremos también cómo las acciones de los distintos actores políticos y sociales, fundamentales, a los que antes hacíamos referencia, generaron nuevas estructuras político-institucionales; aunque esas acciones se vieron constreñidas, claro está, por el peso de la estructura preexistente, que hacía inviable y hasta impensable, por poner un ejemplo, plantear un referéndum de autodeterminación como fórmula de solución al *problema vasco*, ya que es algo con lo que ninguno de los *poderes fácticos* hubiera transigido, desde luego, más allá de que tampoco fuera una demanda reivindicada por la mayoría de los partidos de Euskadi.

La realidad político-social del País Vasco de los años sesenta, por no ir más lejos, no tiene nada que ver con la de sólo una década después, mucho menos en los años del

⁷ GIDDENS, 2003.

post franquismo. Y algunas decisiones/acciones de los actores principales lo cambiaron todo, qué duda cabe. Así, una decisión como la de ETA de abrazar la lucha armada y empezar a cometer atentados mortales (y mantener y endurecer esa estrategia cuando ya se daban condiciones democráticas) marcó y modificó por completo los cauces del *problema vasco*. Profundizaremos en ello en este trabajo, como tendremos en cuenta factores que no tuvieron que ver con decisiones adoptadas, sino directamente con el azar, pero que igualmente condicionaron la evolución de los acontecimientos. Por poner sólo dos ejemplos: el asesinato de Argala afectó a la evolución de ETA en un momento clave; igualmente, el grave deterioro de la salud y posterior fallecimiento del líder histórico del PNV, Juan Ajuriaguerra, marcó la postura de su partido durante el debate constitucional.

Tras una fase inicial de acopio de datos y lecturas sobre mi objeto de estudio, mi investigación partió de una hipótesis, que después he tratado de comprobar o refutar. Se puede sintetizar en el siguiente enunciado: “La actuación de los principales actores políticos de la Transición, muy especialmente los Gobiernos de España, dificultó el *arreglo* del *problema vasco*”.

Partiendo de lo anterior, varias fueron mis preguntas de investigación:

1) ¿La situación estructural, tanto política como socio-económica, del País Vasco, muy conflictiva a la salida del franquismo, hacía inevitable el recrudecimiento de la violencia terrorista? ¿Podía darse un arreglo político a la *cuestión vasca* que satisficiera a una parte mayoritaria de la sociedad?

En Euskadi, a mediados de los años 70, era ya profundo y antiguo el conflicto identitario (sólo comparable, aunque con notables diferencias, con el caso catalán. Aunque la identidad nacionalista vasca, antiespañola, no era mayoritaria entre la población de las tres provincias a la muerte de Franco -en todo caso podía serlo en Guipúzcoa, pero menos en Vizcaya y escasamente en Álava-, todo el universo simbólico, cultural y político nacionalista vasco se estaba haciendo hegemónico a marchas forzadas, incluso entre buena parte de los trabajadores inmigrados desde otras provincias españolas. Si no la identidad nacional española, la cultura y los símbolos del *españolismo* quedaron totalmente arrinconados en la esfera pública. La causa de ese fenómeno era el antifranquismo generalizado, no sólo entre las clases trabajadoras sino también entre buena parte de las conservadoras y católicas que habían abrazado el

nacionalismo vasco desde los años de la República. Se trataba de la consecuencia de la represión indiscriminada que el Gobierno franquista desplegó en el País vasco a partir de las primeras acciones terroristas de ETA en 1968); existía un movimiento obrero de tradición fuerte muy activo (sobre todo del sector del metal, fuertemente conflictivo desde los años sesenta, cuando las dos citadas provincias encabezaron de manera destacada el ránking de huelgas en relación con la población en el conjunto del territorio español. Una conflictividad que se agudizaría con las crisis económicas durante los años de la Transición); la violencia –de distintos orígenes- era un hecho demasiado cotidiano en las calles del País Vasco... Pero también había otros indicadores que podían suavizar esas tensiones e integrar el País Vasco en el conjunto de España sin mayores problemas, como la buena relación de ciertas élites vascas conservadoras con el franquismo, la integración de la economía vasca en el conjunto de la española, etcétera.

2) ¿La actuación de las élites políticas puede influir, y en este caso influyó y hasta qué punto de modo decisivo, en el desarrollo de los acontecimientos? Es decir, ¿los factores estructurales, como los antes mencionados, llevaban de manera inevitable a una confrontación violenta del tipo de la que se produjo o había margen para la orientación de los acontecimientos por otros derroteros?

3) ¿Una política gubernamental que hubiera atendido con rapidez y eficacia las demandas autonomistas y de reconocimiento del *hecho diferencial*, compartidas por una amplia mayoría de la ciudadanía de las tres provincias, pudo haber dulcificado la radicalidad que alcanzó el conflicto identitario nacional, y haber favorecido así la integración de Euskadi en el marco institucional del nuevo régimen democrático? Y, así, ¿en qué medida no se habría consolidado la enorme fuerza que alcanzó la izquierda *abertzale* (especialmente la organizada en torno a ETA militar, es decir, Herri Batasuna), no se habría debilitado el potente Partido Socialista que emergió tras la muerte de Franco, y el nacionalismo político moderado del PNV no habría ocupado la posición central en la política vasca, con un protagonismo casi exclusivo a la hora de negociar con el Gobierno español la inserción institucional del País Vasco?

El análisis de la dinámica desarrollada entre estas cuatro fuerzas políticas – Gobiernos de Madrid y sus apoyos en el País Vasco, la izquierda que sostenía la identidad nacional española, PNV e izquierda *abertzale*– a la luz de los factores económicos, sociales y culturales identitarios que enmarcaban las posibilidades de la

acción, es el objeto de esta tesis. Los resultados del detallado análisis de este proceso político se recogen en las conclusiones finales.

Llegados aquí, obligado resulta establecer la definición de *problema vasco*. Y no resulta sencillo. Porque no se trata de una expresión unívoca. Es más, sus definiciones han ido variando con el tiempo.

Hasta el punto de que, desde hace algunos años, buena parte de la opinión publicada y la mayoría de las voces políticas reducen la definición de *problema vasco* a un asunto de violencia, a la terrible lacra a la que la banda terrorista ETA ha sometido durante décadas al conjunto de la población española, latente todavía hoy por cuanto la organización criminal, aunque anunció el fin de la lucha armada en octubre de 2011, no se ha disuelto aún. Para esas voces, la *desactivación* etarra de algún modo ha *desactivado* también el problema vasco, despreciando o pretendiendo ignorar la existencia de identidades nacionales y de nacionalismos efrentados. Frente a esta posición, se sitúan quienes consideran que el *problema vasco*, independientemente de que parezca ya superada su más dolorosa expresión, la de la violencia terrorista, se mantiene pendiente de resolución urgente por tratarse de una cuestión de naturaleza ante todo política. Aquí se sitúan, por supuesto, y entre otros, los nacionalistas de distinto signo que reclaman insistentemente al Estado que afronte la resolución pendiente del *problema*.

Y, por supuesto, tampoco faltan quienes consideran que, efectivamente, el *problema vasco* es una cuestión compleja con ingredientes de naturaleza política, pero como otros muchos problemas generados por las lógicas tensiones en sociedades democráticas y avanzadas como hoy lo son la vasca y la española en su conjunto. Y, en ese sentido, creen que su solución o arreglo pasa por el juego democrático cotidiano, sin necesidad de que se recurra a medidas excepcionales como las que reclama el nacionalismo, siendo la más extrema de las exigencias un referéndum de autodeterminación.

Cabe hacer hincapié, sin embargo, en que durante la Transición expresiones como *problema vasco*, *cuestión vasca* o *contencioso vasco* –todas para referirse en esencia a lo mismo– eran de uso cotidiano y muy extendido entre todos los dirigentes políticos, del signo que fueran, así como entre la opinión publicada. Aunque los distintos actores discreparan sobre el significado –para unos era un quebradero de cabeza identificado en exclusiva con la violencia y el terrorismo; para otros muchos era igualmente un

quebradero de cabeza, pero fundamentalmente político, que exigía por tanto pasos y respuestas políticas-, todos los dirigentes políticos aludían en los años setenta al *problema vasco*. Hoy resultaría como mínimo chocante escuchar a los líderes de los principales partidos españoles emplear esta expresión; entonces, lo hacían con absoluta naturalidad todos.

Tampoco ha generado consenso en el debate historiográfico la definición de *problema vasco*. Así, mientras unos historiadores ponen el acento en que es un asunto del que se viene hablando al menos desde mediados del siglo XIX y que tiene, por tanto, unas raíces históricas fundamentales imposibles de pasar por alto, para otros el *problema vasco* no habría existido en realidad hasta que en la década de los años treinta del siglo XX el nacionalismo se hizo hegemónico en Euskadi y, sobre todo, hasta el surgimiento de ETA a finales de la década de los años cincuenta. Incluso hay quienes, como Molina Aparicio, sostienen que eso del *problema vasco* no surgió hasta la Transición.⁸ Vendría a ser, en su opinión, un *invento* reciente del nacionalismo para, en su pugna con los poderes del Estado, conseguir mayores privilegios o cuotas de autogobierno. En un polo opuesto se sitúa Juan Pablo Fusi, quien pide “distinguir entre problema vasco y terrorismo, por más que sean obvias las conexiones existentes entre ellas. Básicamente, son dos cuestiones distintas: el terrorismo es un problema vasco, no *el problema vasco*, definido como la aspiración vasca desde 1876 a recuperar algún tipo de régimen institucional propio”.⁹

Siguiendo a Fusi, podemos identificar así la *cuestión vasca* con la demanda de autogobierno a lo largo del tiempo, que variaría en función del sentimiento identitario del demandante: desde la petición de arreglo foral a la petición de independencia, pasando por la petición de autonomía dentro del Estado español –también en distintos grados-. En ese mismo sentido, José Luis de la Granja dice:

“Ciertamente, el denominado *problema vasco* es más amplio que el grave y trágico problema del terrorismo de ETA. Arranca de la *cuestión vascongada* del siglo XIX en torno a las guerras carlistas y las aboliciones forales, y desde los inicios del siglo XX se convierte en el problema del nacionalismo vasco por la difícil integración de este

⁸ MOLINA APARICIO, 2009, pp. 225 a 254.

⁹ FUSI, 1994, p. 228.

importante movimiento político y social en el Estado español, incluso en periodos democráticos como la Segunda República y la Monarquía actual”.¹⁰

He terminado por hacer mía la siguiente definición del *problema vasco*: Se trata de un conflicto de identidades colectivas en clave nacional en un mismo espacio geográfico –en este caso, el País Vasco y al menos una parte de Navarra- que forma parte de un territorio estatal más amplio –España-. El conflicto se produce porque las élites de dos grupos antagónicos compiten entre sí, cada una para vehicular una definición de la identidad de los individuos que viven en ese territorio parcial.

Como explica Pérez-Agote:

“En el interior del repertorio de identidades encontramos algunas que señalan al individuo la pertenencia a un grupo. En nuestra opinión deben llamarse identidades colectivas. (...) En cada entorno social existe un repertorio de grupos socialmente objetivados, cuya objetivación se da al estar reconocidos por todos (miembros y no miembros) como evidentes. [El autor pone el ejemplo de un varón católico; es varón, es católico, pero además “pertenece” a una Iglesia de la que se sabe miembro y es reconocido como tal por los demás.] Pero existe otro tipo de objetivación, que es la objetivación político-administrativa. Por ejemplo, el Estado objetiva la nación como comunidad fundamental del orden político. Los actuales conflictos nacionales en el interior de los Estados-nación plantean un problema interesante: sobre un territorio parcial determinado compiten dos órdenes de legitimación y dos tipos de objetivación, lo que significa una pérdida de grado de evidencia social; pero, además, es preciso darse cuenta de que cada uno de los órdenes tendrá sus propias estructuras de plausibilidad, ya que sobre el concreto territorio parcial habrá quienes afirmen su pertenencia excluyente a cada una de las dos comunidades. La crisis de legitimación, falta de evidencia, pone de manifiesto la lucha por la objetivación absoluta de cada identidad social; es decir, una de ellas luchará por la conversión en evidencia social de la identidad políticamente objetivada y la otra por la objetivación política de la comunidad negada por el Estado”.¹¹

El origen del *problema vasco* hay que situarlo en las últimas décadas del siglo XIX, cuando algunos sectores de los territorios forales empiezan a cuestionarse su integración en España. Un cuestionamiento primero de unas élites y que, paulatinamente, fue

¹⁰ DE LA GRANJA, 2003, p. 144.

¹¹ PÉREZ-AGOTE, 2008, pp. 11 y 12.

permeando en capas de la población vasca cada vez más grandes, y que llega hasta nuestros días.

Como explica José Luis de la Granja:

“Ha habido un *problema vasco* o una *cuestión vasca* (términos sinónimos), del mismo modo que han existido en la España contemporánea la *cuestión catalana*, el problema militar, el problema religioso o la cuestión agraria. Con esa denominación abarcamos tanto la cuestión vascongada del siglo XIX (referida a la controversia Fueros-Constitución, agravada por las guerras carlistas, cuya consecuencia fue la abolición foral), como el problema vasco en el siglo XX, debido a la dificultad de integrar al nacionalismo vasco en el Estado español en periodos democráticos como la República y la Monarquía actual. Dicho problema tiene no sólo la vertiente externa sobre las relaciones de Euskadi con el conjunto de España, sino también la vertiente interna por la falta de convivencia pacífica entre los propios vascos, cuyas manifestaciones más violentas han sido las guerras civiles y el terrorismo de ETA”.¹²

Dicho lo anterior, el *problema vasco* sólo terminó de cristalizar con la aparición del nacionalismo, entre finales del siglo XIX y principios del XX. El nacionalismo vasco hizo una reelaboración del vasquismo fuerista –hasta ese momento de incuestionable adhesión a la Monarquía hispánica- para construir una nueva identidad nacional, que en no mucho tiempo consiguió competir *de tú a tú* dentro del mismo territorio vasco en el terreno de las identidades colectivas con el nacionalismo español, que, como explica Álvarez Junco, había arraigado a principios del siglo XIX, durante la llamada Guerra de Independencia y el nacimiento del constitucionalismo español en Cádiz.¹³

Sostiene Juaristi que la aparición del nacionalismo vasco puso fin a eso que Unamuno llamaría “el ingenuo romanticismo vascongado”, que no fue sino la vertiente literaria del fuerismo, pero haciendo suyos muchos de sus elementos ideológicos.¹⁴

“La actitud de Arana Goiri ante el fuerismo fue selectiva y ambivalente: recogió de él los argumentos y símbolos que tendían a reforzar las nociones de peculiaridad étnica e independencia ancestral de los vascos. Rechazó, en cambio, los elementos ideológicos que enfatizaban los lazos históricos que los unían con los demás pueblos de España”.¹⁵

¹² DE LA GRANJA, 2010

¹³ ÁLVAREZ JUNCO, 2016, pp.155 a 160.

¹⁴ JUARISTI, 1988, p. 18.

¹⁵ JUARISTI, 1988, p. 199.

Como veremos, el fuerismo decimonónico se había caracterizado por su doble patriotismo –vasco y español- en un escenario social de identidades compartidas; mientras que el nacionalismo vasco acabó imponiendo las identidades excluyentes. Y así, siguiendo a Pérez-Agote,

“por un lado, nos encontramos con aquéllos que definen la identidad colectiva en los términos en los que la hace el Estado: para ellos, los habitantes de ese territorio forman parte de la comunidad nacional correspondiente al Estado; y, por el otro, nos encontramos con los que hacen una definición nacionalista periférica, que consiste en decir que los que habitan el territorio parcial forman una nación en sí misma y ello les hace acreedores a un nuevo Estado y, por tanto, a la secesión del actual”.¹⁶

Ahora bien, ninguna de las dos identidades nacionales ha sido nunca tan inequívocamente hegemónica dentro del País Vasco como para imponerse a la otra. Ésa es una de las razones que explican que el *problema vasco* se haya enquistado durante tantas décadas ya. Un importante segmento de ciudadanos adopta una actitud nacionalista periférica vasca, aunque buena parte de ellos no excluya la posibilidad de un acomodo que integre su comunidad nacional en el Estado español, conservando, eso sí, el más amplio autogobierno posible; pero otros muchos vascos adoptan la definición nacionalista española, sin renunciar necesariamente por ello a una identidad vasca no nacional. Un panorama muy complejo por las complicadas relaciones entre elementos objetivos y conciencia subjetiva de identidad. Y añade complejidad al problema el hecho de que, junto a esos dos bloques de ciudadanos, se sitúa un tercer grupo de vascos que no se siente necesariamente identificado ni con el primero ni con el segundo, y comparte elementos simbólicos y afectivos tanto con uno como con el otro, de manera no excluyente.

Como explica Pérez-Agote:

“En cada individuo existen sentimientos de pertenencia a grupos diferentes en el mismo momento, compatibles entre sí, entre los cuales puede haber o no relación. (...) Dada la multiplicidad de identidades colectivas de las que cada actor es soporte, la puesta en funcionamiento por el actor de una de ellas depende de la situación social en la que se encuentre el actor. (...) Puede ser que el discurso político sea el que literalmente obliga al actor a elegir entre dos alternativas –o más- como si fueran incompatibles, pudiendo

¹⁶ PÉREZ-AGOTE, 2008, pp. 41 y 42.

llegar a hacerlas incompatibles cuando socialmente, en un momento previo, no lo eran”.¹⁷

Esto último se da claramente en el caso vasco, con fuerzas políticas y organizaciones como ETA que contraponen la idea de ser *abertzale* a la de ser español/españolista, imponiendo la incompatibilidad entre ambas opciones.

El choque de identidades no es estático, sino cambiante en el tiempo. Y su modulación está determinada, fundamentalmente, por el apoyo social que consigue uno u otro grupo en cada momento. Como es lógico, en el caso que nos ocupa, cuanto mayor es la proporción de esa ciudadanía que se identifica de forma excluyente con el grupo que vehicula la identidad colectiva desde la definición nacionalista vasca, mayor es el grado de insatisfacción política social.

El terrorismo de ETA es una dramática e injustificable expresión de ese choque de identidades y de esa insatisfacción política de una parte de la ciudadanía –insistamos, distinta en cada momento-. Pero el *problema vasco* existía y hubiera existido al margen de la aparición de la banda terrorista, aunque tras su irrupción, como es lógico, se vio absolutamente condicionado por ésta.

Como dice Pérez-Agote, “el nacionalismo vehicula una dimensión cognitiva compleja. Y esto se da tanto en los nacionalismos correspondientes a los Estados europeos como a los nacionalismos que en el seno de éstos surgen en su contra. (...) Tal vez el elemento cognitivo más importante esté constituido por la referencia política que conlleva la idea de nación y que necesariamente poseen todos los que se adhieren a ella”.¹⁸ El sentimiento nacional es sólo una de las identidades colectivas, pero en Occidente, a partir de las revoluciones democrático-liberales, es probablemente la que mayor fuerza tiene. Y es así porque, como explica Álvarez Junco:

“Desde ese momento la nación se convierte en el sujeto de la soberanía. La nación es un sujeto etéreo que justifica la existencia del Estado. Es algo imaginario que está en nuestras mentes, al que se supone que pertenecemos porque somos una comunidad cultural (compartimos una lengua común o lo que sea) y el hecho de pertenecer a ese sujeto imaginario permite que se legitime la existencia del Estado, una estructura

¹⁷ PÉREZ-AGOTE, 2008, pp. 28 a 36.

¹⁸ PÉREZ-AGOTE, 2008, pp. 37 y 38.

político administrativa que controla un territorio y a sus habitantes, y que da unas normas de convivencia y tiene la capacidad coercitiva para hacerlas cumplir”.¹⁹

La historiografía ha trazado en las últimas décadas un nuevo paradigma sobre el nacionalismo, un fenómeno cuya naturaleza está determinada no por factores que pudiéramos considerar objetivos, sino por su capacidad para imponer a esos factores una significación que genera una identidad colectiva. Como explica Álvarez Junco:

“Hasta mediados del siglo pasado, la visión consagrada partía de la base de que el nacionalismo era una idea o doctrina política, comparable al liberalismo o al marxismo, y que el sentimiento de pertenencia a una colectividad nacional era un fenómeno natural, que había existido a lo largo de todo el pasado humano conocido. Las naciones eran ‘tan viejas como la historia’, había escrito en el siglo XIX el ensayista británico Walter Bagehot; es decir, la humanidad se hallaba y se había hallado siempre dividida en pueblos o naciones, equivalentes a grupos raciales, lingüísticos o culturales reconocidos por rasgos externos patentes. (...) La nación era, pues, lo *natural*, el paisaje previo, sobre el que se edificaba el Estado, lo artificial. (...) [Pero, a partir de los años setenta, se asienta la visión opuesta]. La nación es una invención más, interesada y funcional”.²⁰

Siguiendo con nuestro objeto de estudio, estoy de acuerdo con De la Granja cuando sostiene que reconocer la existencia del *problema vasco* no implica asumir la tesis nacionalista del *conflicto vasco* en clave de un supuesto enfrentamiento perpetuo entre Euskadi –o Euskal Herria- con un “Estado opresor”, España. El nacionalismo reinterpreta el *problema*. Pero la realidad es que el primer conflicto de identidades se da en el seno de la propia sociedad vasca, extraordinariamente plural.

Incluso durante la Dictadura franquista, fue España en su conjunto, y no sólo Euskadi, la que estuvo en *situación de conflicto* por la opresión militar y la total falta de libertades individuales y colectivas democráticas.

Y ya durante la Transición y, después, a lo largo de la Democracia, todos los esfuerzos y medidas políticas destinados a encontrar una salida satisfactoria al *problema vasco* desmienten la idea de *conflicto* entendido como choque bilateral con pretensión mutua de aniquilación del adversario. Si bien durante la Guerra Civil el régimen

¹⁹ *El País*, 7-4-2006.

²⁰ ÁLVAREZ JUNCO, 2016, pp. 1 a 6.

franquista implementó un orden político por la vía represiva destinado a sofocar el *problema vasco* y, posteriormente, ETA, diseñaría una estrategia de terror dirigida a desencadenar el *conflicto* en su vertiente violenta. Como veremos, el Estado español reaccionó, tanto en la Dictadura como en la Transición, haciendo uso de una fuerza absolutamente desproporcionada y recurriendo a la represión y a acciones de *guerra sucia*. Y ello provocó que se agrandara su deslegitimación entre la población y que se agudizara el *problema vasco*. Fue uno de los mayores errores del poder. Pero, insistimos, de ahí a hablar de un conflicto entre España y Euskadi como pretende la izquierda *abertzale* va un trecho demasiado grande.

Los científicos sociales que se han dedicado al estudio a fondo del problema de la violencia han dado muchas definiciones sobre “conflicto”. Si tomamos como referencia solamente dos, la de Julien Freund –“un enfrentamiento o choque deliberado entre dos seres o grupos o de la misma especie, que manifiestan una intención hostil, uno respecto a los otros, generalmente en relación con un derecho, y que para mantener, afirmar o restablecer el derecho intentan romper la resistencia del otro, recurriendo eventualmente a su eliminación física”- y la de Lewis Coser –“una lucha en torno a valores o pretensiones de *status*, poder y recursos escasos, en la cual los objetivos de los participantes no son sólo obtener los valores deseados, sino también neutralizar, dañar o eliminar a sus rivales”²¹-, no podemos estar de acuerdo en que haya existido en ningún periodo pretensión por parte del régimen identificado en cada momento con el Estado español de eliminar a esa parte de la población –o sus élites- con una identidad exclusivamente vasca.

La Dictadura franquista exacerbó el *problema vasco*. Porque aquel escenario de imposición de la uniformización nacional española, identificándola con los valores del Régimen, y de intento de negar cualquier hecho diferencial como el vasco, es uno de esos momentos de “crisis traumáticamente vividos” en los que, como subraya Pérez-Agote, es más probable que aparezca el problema de la conciencia de identidad”.²² En Euskadi, lo estudiaremos, se disparó la conciencia de pueblo vasco a la vez que se produjo una profunda crisis de la identidad española (la identificación de España con el nacionalcatolicismo y el falangismo franquista debilitó en todo el país, no sólo en

²¹ GONZÁLEZ CALLEJA, 2003, p. 57.

²² PÉREZ-AGOTE, 2008, p. 15

Euskadi, el sentimiento nacional español, pero en esta última había una identidad alternativa que se vio reforzada).

Y así, entre otras muchas consecuencias, las cuatro décadas de régimen autoritario provocaron que en el País Vasco, a la muerte de Franco, el choque de identidades nacionales del que estamos hablando estuviera notablemente descompensado y desvirtuado, porque las élites que representaban la conciencia de identidad nacional española estaban absolutamente deslegitimadas. Y, con ese trasfondo, el discurso identitario nacionalista vasco –o cuando menos vasquista- se hizo de inmediato hegemónico, asumido por actores colectivos que, en realidad, no se identificaban con el nacionalismo.

Núñez Seixas explica que la relación entre nacionalismo y transición política en el caso vasco se explica muy bien por el que denomina “enfoque ecléctico”, que combina elementos de dos teorías: la del “frigorífico” y la “instrumentalista”. La “teoría del frigorífico” viene a decir que las identidades nacionales –en este caso la vasca- existen congeladas bajo los sistemas dictatoriales, mantenidas por la sociedad civil, y sólo esperan una oportunidad para sobrevivir; además, el nacionalismo sobrevive a la persecución durante la dictadura, y adquiere una renovada legitimidad a ojos de otros actores sociales y políticos por convertirse en sinónimo de democracia, con lo que sus reivindicaciones políticas y culturales se extienden a sectores situados inicialmente fuera de su órbita de influencia directa. En cuanto a la “teoría instrumentalista”, se puede resumir diciendo que, ante un cambio de régimen, las élites políticas intermedias y *mesoterritoriales* se ven forzadas a reciclarse, y el nacionalismo es un excelente ropaje *gattopardiano* que permite a aquéllos reciclarse con un coste mínimo.²³

Lo cierto es que, como veremos a lo largo de las páginas de este trabajo, en Euskadi se dieron ambas circunstancias: el nacionalismo emergió tras el franquismo teñido de una aureola que lo identificaba con las libertades y su discurso se hizo absolutamente hegemónico en el espacio público; y, al mismo tiempo, las nuevas élites políticas o bien abrazaban el ideario nacionalista o, como mínimo, en el caso de los partidos de oposición no nacionalista, comulgaban con sus postulados.

²³ NÚÑEZ SEIXAS, 2013, pp. 294 a 297.

A lo anterior contribuyó, claro está, la total deslegitimación del Estado en ese momento, una de las explicaciones fundamentales de la virulencia del *problema vasco* durante la Transición. Como dice Antonio Rivera, “el Estado democrático, a diferencia de otros Estados, no precisa únicamente de legalidad, sino también, y sobre todo, de un añadido: la legitimidad que le confieren los sujetos sociales y las fuerzas políticas actuantes”.²⁴

Y de ahí que uno de los objetivos prioritarios de esta investigación sea comprobar si, en el periodo estudiado (1975-1979), el Estado dio o no los pasos adecuados y necesarios para reconquistar la legitimidad en Euskadi.

Fuentes

Para realizar mi investigación he recurrido fundamentalmente a fuentes archivísticas, hemerográficas y bibliográficas. También he realizado algunas entrevistas orales. Recojo el listado de todas las obras manejadas en la Bibliografía, en las páginas finales.

Entre las fuentes primarias, he manejado documentos a los que he podido acceder en varios archivos. El de la Fundación Sabino Arana, en Bilbao, me ha permitido revisar algunos textos tan interesantes como las hojas volanderas escritas por la dirección del PNV antes de su legalización, en las que el partido iba fijando su posición sobre toda clase de cuestiones políticas en un momento de incertidumbre máxima, desde la clandestinidad. En el Archivo de la Transición Española he accedido a algunos documentos oficiales del Ministerio de la Gobernación, que me han permitido conocer instrucciones precisas y valoraciones de gobernadores civiles y mandos policiales sobre la *cuestión vasca*. En este mismo Archivo he tenido acceso a documentación de quien fuera ministro de la Presidencia del primer Gobierno de la Monarquía, Alfonso Osorio. Y en el Archivo de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas he revisado documentación de la época de otro dirigente gubernamental, Marcelino Oreja, nacido en Madrid pero muy vinculado al País Vasco por formar parte de una importante familia de empresarios y políticos tradicionalistas de allí.

²⁴ RIVERA, 1998, p. 81.

Por otra parte, las fuentes hemerográficas constituyen un sustrato sustancial de esta investigación. La prensa diaria del periodo estudiado me ha resultado de indudable utilidad para conocer muchos hechos que, con el paso del tiempo, han quedado en un segundo plano, cuando no directamente en el olvido. Entrevistas, noticias y artículos de opinión de la época me han permitido conocer con exactitud las posturas mantenidas por los distintos actores políticos sobre todas las cuestiones relacionadas con el *problema vasco* durante la Transición. Y los editoriales de periódicos me han servido para aproximarme a los estados de ánimo del momento, a muchas de las demandas no atendidas, a las confrontaciones ideológicas en una etapa tan convulsa.

No resulta necesario hoy en día justificar el uso de fuentes hemerográficas para hacer historia. Pero es que, además, cuando se aborda un periodo como el de la Transición, su manejo resulta imprescindible, porque la prensa funcionó aquellos años como un agente muy destacado de la vida política, que, además de ser el soporte fundamental de los debates políticos, también intervino en los mismos y, de modo nada desdeñable, condicionó y presionó para que se tomaran muchas decisiones. Ante la debilidad o inexistencia de actores e instituciones clásicos del debate político en un sistema democrático consolidado, la prensa se convirtió aquellos años en lo que se denominó un “Parlamento de Papel”.²⁵ De ahí que el estudio exhaustivo de algunos periódicos diarios publicados entre 1976 y 1980 me haya resultado tan necesario, habiendo ocupado incontables horas de mi labor de acopio de datos para esta investigación.

En la Bibliografía se recoge el listado de todos los diarios y de otras publicaciones periódicas manejadas. Pero, entre todos, debo destacar cinco cabeceras de las que he hecho a lo largo de estos años un rastreo de noticias y editoriales más intensivo: *Egin*, *Deia*, *ABC*, *El Alcázar*, *El País* y *La Gaceta del Norte*.

Los dos primeros son periódicos de ámbito vasco, fundamentales para mi trabajo por su ideología y nexos partidistas. *Egin*, periódico *abertzale*, estuvo desde su nacimiento, en plena Transición, vinculado a las formaciones de la órbita KAS. Por tanto, los enfoques de sus informaciones y sus artículos de opinión ofrecen muchas claves del ideario político y de la estrategia de los partidos de la *izquierda abertzale*, inicialmente en toda su pluralidad, aunque muy pronto alineada con ETAm y la

²⁵ BAZÁN, 2015, p. 14.

plataforma política de HB. *Deia*, por su parte, fue considerado desde su creación como un periódico de partido, en este caso del PNV, por lo que muchas veces sus editoriales expresaban con más claridad y libertad incluso que los propios portavoces de la formación lo que ésta defendía sobre determinadas cuestiones.

En cuanto a las otras tres cabeceras mencionadas, ya de ámbito nacional, *ABC* era un periódico monárquico, de derechas y proclive durante la Transición al proceso gubernamental de reformas dentro del régimen franquista, que tenía mucho predicamento entre las élites políticas españolas del momento. Aunque desde 1977, sobre todo, mucho más cercano a la “reforma democrática” auspiciada por la Alianza Popular (AP) de Fraga que al proyecto de nuevo orden constitucional defendido por el presidente Suárez y su plataforma política, UCD. No olvidemos que en las elecciones de 1977 Torcuato Luca de Tena, miembro destacado de la familia propietaria, se presentó como candidato al Senado por AP. Por su parte, *El Alcázar*, periódico de ideología ultraderechista y nostálgica del franquismo, se convirtió en altavoz de los sectores más reacios al cambio. Un buen puñado de miembros de la cúpula militar del momento usó este diario como válvula de expresión, empleando toda clase de seudónimos para publicar artículos de opinión incendiarios. El análisis de este diario ayuda a comprender las presiones que desde los sectores más ultras, especialmente entre los militares, recibieron los distintos Gobiernos de Suárez.

Por último, *El País* es el periódico que más me ha servido para realizar mi investigación. Este diario, que nació en mayo de 1976, se convirtió enseguida en uno de los canales mediáticos preferidos por la oposición. El periódico, considerado liberal, progresista y de centroizquierda, mostró su profundo compromiso con la recuperación y consolidación de la democracia. En su primer número, el 4 de mayo de 1976, criticaba “la parálisis política a la que estaba conduciendo el Gobierno de Arias Navarro” y afirmaba que la reforma política “era todavía posible, pero que tendría que protagonizarla otro Gobierno”.²⁶ Muchas de sus informaciones, tanto por el contenido como por los enfoques, así como sus editoriales, son una radiografía bastante fiel de las demandas de *la otra España*, la no oficial, la opositora, durante los años abordados en este trabajo.

²⁶ CABRERA. 2015, p. 115.

Como se verá a lo largo de las siguientes páginas, he recogido de forma bastante profusa extractos de editoriales sobre el *problema vasco* publicados en estos periódicos, especialmente en *El País*, porque, además del valor de su contenido para hacer interpretaciones analíticas, ofrecen un testimonio sin igual sobre el clima social del momento, las principales reivindicaciones y el impacto de las decisiones políticas adoptadas. En este sentido, dado que el investigador siempre corre el riesgo de hacer juicios de valor presentistas al establecer sus conclusiones, la opinión reflejada por los medios de comunicación del momento a través de sus editoriales permite comprobar cómo conclusiones a las que se puede llegar hoy en día a través del análisis racional de los datos ya se defendían en el mismo periodo estudiado, lo que conjura ese riesgo del presentismo.

También me han sido de gran ayuda los *Diarios de Sesiones* del Congreso y del Senado, así como el *Boletín Oficial del Estado* para acceder a literalidad de numerosos decretos y leyes que se mencionan.

Dentro de las fuentes bibliográficas, he considerado fundamental la lectura y cotejo de libros de memorias de muchos actores políticos relevantes en el periodo abordado. Porque los datos reflejados en esas memorias –prestando especial interés tanto a los hechos narrados como al momento de su publicación ya que, como es lógico, en este tipo de obras es importante intentar desentrañar la intencionalidad subyacente de los autores al escribirlas-, contrastados con los narrados por otros autores sobre los mismos hechos y con otro tipo de documentación, permiten muchas veces establecer conclusiones racionales sobre qué condicionó a los dirigentes para tomar unas decisiones y no otras. Conclusiones que no se pudieron barajar en su momento justamente por falta de esa información que podríamos denominar *reservada* o *confidencial*, y que sus protagonistas o testigos privilegiados sólo hacen pública pasado un lapso prudencial de tiempo, en forma de entrevistas, colaboraciones monográficas o memorias. Algunas de estas tienen valor casi de fuentes primarias porque fueron publicadas muy poco después de que sus autores dejaran de desempeñar los cargos públicos que justificaron que las escribieran.

He contado también con algunas fuentes orales inestimables. Desde el primer diseño de la investigación, asesorado por mis directores de tesis, consideré imprescindible contar con el testimonio de algunos dirigentes políticos de la Transición,

de las distintas adscripciones ideológicas, para que, a través de sus recuerdos y relatos de los hechos, me ayudaran a comprender mejor mi objeto de estudio, así como a solventar algunas lagunas de lo publicado hasta la fecha en las monografías sobre esta cuestión.

En este sentido, debo decir con tristeza que, a pesar de los esfuerzos realizados durante varios años, no me ha sido posible entrevistar a algunos dirigentes con los que he intentado ponerme en contacto, como el histórico líder peneuvista Xavier Arzalluz, el ex lehendakari Carlos Garaikoetxea o el ex ministro de UCD José Pedro Pérez Llorca.

En cambio, sí he podido entrevistar a las siguientes personalidades: Marcelino Oreja Aguirre (ex ministro de Asuntos Exteriores de UCD), Juan José Pujana (ex consejero del CGV, del PNV, y ex presidente del Parlamento Vasco), José Antonio Maturana (ex consejero del CGV, del PSOE), Francisco Letamendía (ex diputado de EE y de HB), Miguel Herrero de Miñón (miembro de la ponencia constitucional, de UCD), Carlos Solchaga (ex ministro de Economía, del PSOE), Alfredo Marco Tabar (ex consejero del CGV, del PNV) y Patxo Unzueta (periodista y miembro de ETA en los años sesenta). A todos ellos les estoy muy agradecido.

Por último, las fuentes secundarias han sido muy importantes para acometer mi investigación. Ya he señalado que tanto la Transición española como el *problema vasco* son dos asuntos muy abordados por la historiografía. Por ello, para el estudio de un tema como el de mi tesis es imprescindible recurrir a un elevado número de libros de carácter histórico que permitan un conocimiento riguroso y poliédrico de la materia a abordar, así como para conocer las líneas científicas ya establecidas.

Metodología

Como dice Julio Aróstegui, “investigar la historia no es, en modo alguno, transcribir lo que las fuentes existentes dicen... Toda la fuente ha de ser construida. La exposición de la historia, que es el resultado final del método de investigación, tiene que hacer inteligible y explicable lo que las fuentes proporcionan como información”.²⁷ Y añade que “el relato es un recurso, entre otros, para la exposición de la historia *construida* por el historiador”.²⁸

En línea con estas palabras, debo subrayar que mi propósito como investigador ha sido elaborar un relato, un formidable vehículo para explorar en un género como la historia política, de tan renovado interés en los últimos decenios. Pero un relato con vocación de exhaustividad en el análisis pormenorizado de los hitos políticos que conforman mi objeto de estudio. No se trata de una mera narración de sucesos, sino que, modestamente, pretendo ofrecer explicaciones e interpretaciones racionales de los episodios expuestos que ofrezcan al lector las claves contrastadas para conocer y comprender en profundidad el asunto abordado y que permitan corroborar o refutar mi hipótesis de que la actuación de los principales actores políticos de la Transición contribuyó a perpetuar el *problema vasco*. En su clásico libro *The Pursuit of History*, John Tosh explica la importancia de la narración en la escritura histórica, “caracterizada por una amplia gama de formas literarias; las tres técnicas básicas de descripción, narración y análisis se pueden combinar de muchas maneras diferentes, y cada proyecto plantea de nuevo el problema de cómo deben desplegarse”.²⁹

Estas páginas, por tanto, no son una mera crónica periodística; son un relato explicativo sobre los sucesos y la toma de las principales decisiones políticas por parte de las élites (las gubernamentales y las de los principales partidos de España y del País Vasco), estructurado por los periodos cronológicos en que se desarrolló el proceso de la Transición y por los principales conflictos político-sociales en los que se manifestó la entonces llamada *cuestión vasca* (legalización de la ikurriña, amnistía, estatuto de autonomía, etcétera).

²⁷ ARÓSTEGUI, 1995, p.54.

²⁸ ARÓSTEGUI, 1995, p. 265.

²⁹ TOSH, 1984, p. 94.

En las últimas décadas, con la llamada *nueva historiografía* ha tenido lugar un renacimiento de la narración en la construcción del conocimiento histórico³⁰. Sirve el relato como eficaz instrumento de divulgación, para lo que el historiador toma prestadas herramientas que solemos identificar con la literatura o con ciencias sociales como el periodismo. En mi caso, he pretendido deliberadamente que mi trabajo, formalmente, se sustente en la narración. A fin de cuentas, como dice el profesor Fernando Sánchez Marcos:

“La historia es el conocimiento, mediato y metódico, plasmado en una representación o relato, de un pasado humano del que se ha podido obtener información razonablemente cierta (...) [entendida así la historia] como relato explicativo y fiable”.³¹

Una vez definido mi objeto de estudio, tuve que delimitarlo a un espacio temporal que resultara homogéneo y constituyera un lapso de inteligibilidad histórica, esto es, siguiendo a Aróstegui, “aquél en el que una combinación determinada y bien caracterizada de factores ambientales, ecológicos, económicos, culturales, políticos y todos los demás pertinentes, permanece conformando un sistema de algún tipo, cuyo modelo puede ser establecido”.³² Y dado que, como he expuesto al principio de esta Introducción, el primer problema de fondo cuando se aborda la Transición española es la falta de consenso acerca de su delimitación temporal, acabé optando por acotar mi investigación al periodo comprendido entre la muerte de Franco (noviembre de 1975) y la aprobación del Estatuto de Autonomía del País Vasco (diciembre de 1979), porque las especiales peculiaridades que, como veremos, tuvo la Transición en Euskadi, hacen que este último hito marcara un punto de inflexión en el devenir político vasco –algo que no se había dado con la aprobación de la Constitución, un año antes-.

La entrada en vigor del Estatuto de Guernica marcó el inicio real de la senda del autogobierno, la más importante y generalizada de las reivindicaciones políticas vascas desde el fin de la Dictadura. Y obligó desde ese momento a todos los partidos y a otros actores de la escena pública a reajustar sus estrategias y objetivos. Y, en el caso concreto del nacionalismo moderado, a sustituir el rol militante de oposición por el de la gobernabilidad responsable y realista en el ámbito autonómico. Todo ello nos permite hablar del fin de la Transición en el País Vasco y del comienzo de la senda democrática,

³⁰ HIMMELFARB, 1987, p. 96.

³¹ SÁNCHEZ MARCOS, 2012, p. 20.

³² ARÓSTEGUI, 1995, p.226.

en paralelo a la del resto de España, aunque con la peculiaridad del rechazo del marco institucional por parte de una importante minoría radicalizada, que apoyaba la desestabilizadora violencia terrorista de ETA.

Con el objeto de estudio definido –recordemos: el conjunto de gestos, pasos dados y decisiones adoptadas por los principales actores políticos durante la Transición, especialmente los sucesivos Gobiernos de España, para tratar de dar una respuesta y resolver o, al menos, encauzar el llamado *problema vasco*-, delimitado el marco temporal a estudiar –desde noviembre de 1975 hasta diciembre de 1979, por las razones recién expuestas-, y planteada la principal hipótesis -la toma de decisiones durante aquellos cuatro largos años no sirvió para solucionar el *problema vasco*, sino que contribuyó a enquistarlo-, me sumergí en la fase más larga, decisiva y ya plenamente normalizada de mi proceso de investigación: la del acopio de datos, a través de las fuentes antes descritas.

Prácticamente todas las técnicas de investigación que he empleado están dentro de las denominadas, en ciencias sociales, cualitativas. La fundamental ha sido el análisis documental de los textos bibliográficos, de las fuentes archivísticas, de la prensa o de las publicaciones oficiales que he utilizado. Asimismo, se incluyen entre las técnicas cualitativas las entrevistas personales que he realizado a los dirigentes políticos seleccionados. Pero, por supuesto, me he servido también de los frutos de las técnicas cuantitativas desarrolladas por otros investigadores -estadísticas, encuestas o conclusiones publicadas de entrevistas cerradas-, como soporte documental de mi relato y para poder establecer conclusiones.

Como he señalado antes, el cotejo de muchos de los datos ha sido fundamental en mi investigación: tanto el contraste de declaraciones y opiniones con los hechos, como el contraste de declaraciones y opiniones sobre un mismo hecho por distintos actores para tratar de arrojar luz sobre sus motivaciones. Ello al final me ha permitido también llegar a conclusiones racionales de un modo deductivo.

Por último, he recurrido también a técnicas del análisis periodístico propias de las Ciencias de la Información. El estudio analítico y epistemológico de artículos publicados en diarios y otros medios a lo que ya me he referido antes me ha permitido acumular evidencias que permiten establecer deducciones conducentes a conclusiones finales.

Sobre la estructura del trabajo, me he decantado por dividirlo en seis grandes capítulos (sin contar el dedicado a las Conclusiones), atendiendo a dos criterios básicos: el cronológico y el temático. Diré que este segundo me ha llevado a fraccionar el relato, como se puede ver, en función de los principales elementos aglutinantes del conflicto que jalaron el proceso de Transición en el País Vasco: amnistía, violencia y represión, fueros y conciertos económicos, ikurriña y otros símbolos, aprobación de la Constitución y elaboración del Estatuto de Autonomía.

Así, el capítulo segundo está centrado exclusivamente en el periodo que abarca el primer Gobierno de la Monarquía, entre la muerte de Franco el 20 de noviembre de 1975 y la dimisión del presidente Arias Navarro, el 1 de julio de 1976.

El tercero va desde esa fecha, con la inmediata jura como nuevo presidente del Gobierno de Adolfo Suárez, hasta la celebración de las primeras elecciones democráticas tras la dictadura, el 15 de junio de 1977.

El cuarto capítulo abarca desde ese momento hasta la aprobación de la Constitución, en diciembre de 1978, recogiendo todos los pasos y decisiones políticas adoptados con relación al *problema vasco*, pero obviando lo referente al proceso de elaboración de la Carta Magna.

Esto es así porque, por su enorme importancia y trascendencia, he considerado apropiado, y mucho más ilustrativo, dedicar un capítulo, el quinto, exclusivamente a ese proceso. Diré, eso sí, que mi propósito –como en el resto de temas referidos a la institucionalización democrática en España a lo largo de la Transición- es analizar y explicar cómo se gestó la elaboración de la Constitución siempre desde el interés de cómo afectó al *problema vasco* o se vio determinada por el mismo.

Aclaro así que he obviado pretendidamente los debates, negociaciones y avances en la redacción de la Carta Magna sobre todos los temas que no tienen una conexión directa con el *problema vasco* y que, por tanto, exceden el presente objeto de estudio. Que nadie espere, por tanto, encontrar en este trabajo claves de por qué se adoptó la Monarquía parlamentaria y no la República, o por qué nuestra lista de derechos fundamentales y libertades públicas recoge unos y no otros, por poner dos ejemplos suficientemente gráficos. Son cuestiones de enorme interés, sin duda, abordadas en muchas otras investigaciones. Pero mi estudio se centra en los debates sobre el *encaje* o

la integración de las provincias vascas, y de Navarra, en el nuevo marco constitucional del Estado.

Siguiendo con la declaración de intenciones, otro extremo que también considero necesario aclarar de antemano es que, como consecuencia de la imprescindible acotación temática que debe tener toda tesis para poder ser abordada con mínimas garantías de éxito, algunas cuestiones no han sido abordadas, deliberadamente, con ánimo de exhaustividad. Así, por ejemplo, a lo largo de las páginas se hace referencia a muchos atentados de ETA o de otras organizaciones, dedicando especial atención a algunos por su especial repercusión o trascendencia política. Pero son muchos otros los atentados que ni siquiera se mencionan, puesto que éste no es un trabajo dedicado como tal al estudio de esta dramática cuestión. Sobre el sangriento historial de ETA, hay magníficas obras, como *Vidas rotas*,³³ de imprescindible lectura para cualquier interesado en profundizar en la cuestión. En estas páginas, insisto, sólo nos referiremos a aquellos atentados que ayudan a comprender en toda su dimensión y a explicar el relato de mi objeto de estudio.

El último capítulo de la tesis abarca desde la aprobación de la Constitución en referéndum, el 6 de diciembre de 1978, hasta la promulgación del Estatuto de Autonomía del País Vasco, a mediados de diciembre del año siguiente, 1979. Ya he explicado antes las razones por las que se escoge este hito como cierre lógico de mi investigación.

He dejado para el final la presentación del que es, sin embargo, el primer capítulo de la tesis. Porque se trata de un apartado que no se circunscribe a la Transición. Por la complejidad del tema a investigar, he considerado imprescindible elaborar un capítulo de antecedentes históricos que ayuden a comprender los orígenes y la evolución del llamado *problema vasco*. Una síntesis necesaria para conectar esta cuestión con la historia foral de las provincias vascas y Navarra, así como con su abolición a finales del siglo XIX, con la aparición del nacionalismo vasco al término de esa centuria y con la autonomía aprobada por las Cortes españolas en octubre de 1936, en plena Guerra Civil. Fueros y autonomía fueron dos demandas omnipresentes en el proceso de Transición democrática en el País Vasco, que no se entenderían sin este capítulo introductorio. También se explica en las páginas de este primer apartado el gran

³³ ALONSO, DOMÍNGUEZ Y GARCÍA REY, 2010.

impacto del franquismo en la sociedad vasca y la irrupción del grupo terrorista ETA como agente político de primer orden desde 1968.

Como todo resumen sintético es, qué duda cabe, un ejercicio simplificador, con los riesgos que ello siempre comporta. No he pretendido en este capítulo hacer investigación en fuentes primarias, sino tan solo presentar un relato coherente que ayude al lector –y a mí mismo- a situarse ante toda la dimensión del *problema vasco* a la muerte de Franco, a partir de obras de autores de reconocido prestigio que pueden verse en la bibliografía.

La historiografía vasca ha gozado de un enorme desarrollo desde los años ochenta, siendo el Departamento de Historia Contemporánea de la Universidad Pública Vasca (UPV) uno de los principales centros de investigación y renovación bibliográfica sobre todas las ramificaciones de la historia del País Vasco de los siglos XIX y XX. Me considero deudor de la labor de muchos de sus profesores e investigadores, ya que muchos de los datos que soportan el relato de este trabajo son parte de su acervo científico.

CAPÍTULO 1

ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL ‘PROBLEMA VASCO’

Es amplísima la historiografía existente sobre los Fueros, la evolución política de las provincias vascas, las guerras carlistas, el nacionalismo sabiniano o el terrorismo *abertzale*, por mencionar algunos de los temas que tienen que ver con el llamado *problema vasco*. Son muchos los historiadores, periodistas, juristas o politólogos de prestigio que han dedicado décadas de estudio e investigación a estos asuntos y que han tratado de arrojar luz sobre materias que aún hoy generan controversia y debate académico.

En la bibliografía recojo el extenso listado de autores y obras manejadas para afrontar esta tesis doctoral. Pero mi objetivo no es de exhaustividad respecto al estudio de cuestiones que por sí mismas, cada una de ellas, ha dado y dará para infinidad de monografías. No es mi propósito referir aquí pormenorizadamente la evolución del régimen foral en las provincias vascas y Navarra, su abolición y el surgimiento del nacionalismo. Y tampoco pretendo aportar ningún hallazgo nuevo sobre estas cuestiones. Lo que persigo en las siguientes páginas es trazar un relato cronológico que, con rigor académico, ofrezca al lector de esta tesis las claves para comprender qué hechos y evolución histórica están detrás del *contencioso vasco*.

Es, por tanto, un ejercicio simplificador, con todos los riesgos que ello conlleva. Pero debo insistir una vez más en que el objeto central de esta investigación no es el *problema vasco* en sí, sino cómo condicionó el proceso de institucionalización política en Euskadi durante la Transición, y cuáles fueron las iniciativas que los Gobiernos y otras altas instituciones del Estado, los partidos mayoritarios de implantación nacional y las formaciones exclusivamente vasco-navarras tomaron en aquellos años (1975-1979) para tratar de resolver el *problema*.

Valga el siguiente relato, sencillamente, para situarnos ante la dimensión histórica de la *cuestión vasca*.

1.1. La larga Edad Media

Hasta muy recientemente, los habitantes de las actuales provincias vascas no constituyeron nunca una comunidad homogénea y unida, ni fueron conocidos sólo por el gentilicio de vascos. Durante siglos, para referirse a los moradores de aquellos territorios se usaron apelativos como *vascones*, *navarros*, *cántabros* o *vascongados* (en algunos momentos históricos englobando también a los de otras provincias actuales limítrofes, como Cantabria o La Rioja). Y, en la Edad Moderna, el apelativo más extendido en la Península para llamar indistintamente a los naturales del Señorío de Vizcaya, de Álava o de Guipúzcoa era el de *vizcaínos*.

No es lugar éste para profundizar en tal asunto. Pero sí cabe tener en cuenta la existencia de muchos documentos que, desde la Edad Media, al hablar de los habitantes del norte peninsular diferencian entre “hablantes en vasco” y los que usaban lenguas latinas, aunque muchas veces no estuviera del todo clara la determinación geográfica exacta de los aludidos. El rey Alfonso X *el Sabio*, en su *General Estoria* (1275), ya se refiere al vascuence cuando señala: “De los linajes de Jafet [uno de los hijos de Noé] que poblaron Europa ovo y muchos d’ellos que usaron de la lengua que dezimos latina, e otros que ovieron otros lenguages. (...) E otrossí los vascos e los navarros”.³⁴

El caso es que, como bien explica José María Ortiz de Orruño, ni la falta de unidad política ni el fortísimo sentimiento *provincialista*³⁵ que existía en Vizcaya, Guipúzcoa y Álava evitaron que se acabara generalizando el uso de la expresión *provincias vascongadas* para englobar a las tres mencionadas. En paralelo, el apelativo *vascongados* desplazó al de *vizcaínos* para referirse indistintamente a los naturales de cualquiera de los tres territorios³⁶ hasta el siglo XIX, cuando ya sí se impuso el gentilicio de *vascos* (castellanización del francés *basques* con el que se identificaba en el país vecino a los habitantes de las tierras del sur donde se hablaba euskera).³⁷ Para entonces, se había ido incubando una identidad colectiva embrionaria entre los pobladores de los territorios forales en los que se hablaban distintos dialectos del vasco

³⁴ ALFONSO X, p. 109.

³⁵ No empleo el término *provincialista* aquí con la connotación que la provincia tendrá como ente administrativo de descentralización en España a partir del siglo XIX.

³⁶ ORTIZ DE ORRUÑO LEGARDA, 2009.

³⁷ MOLINA APARICIO, 2005, p.65.

-Larramendi se refería ya en el siglo XVIII a la nación vascongada-, que terminaría por adquirir una primera afirmación política a finales del siglo XIX.

Echando la vista atrás, en el espacio que hoy abarca la región vasco-navarra y territorios circundantes, tras las invasiones musulmanas se abandonó la legislación gótica allí donde se había impuesto, sin que se sepa a ciencia cierta por qué leyes fue sucedida. Como explica Caro Baroja, la penetración goda en el territorio central de Navarra y Álava, así como en Vizcaya y Guipúzcoa, nunca pudo ser muy grande, de modo que la influencia de la monarquía visigótica debió de ser bastante limitada respecto a las tribus vasconas.

Los árabes ocuparon durante mucho tiempo la ribera del Ebro, pero la zona montañosa y cantábrica quedó siempre fuera de su dominio –por ejemplo, en Álava no fueron más allá de la Sierra de Cantabria-. Ahora bien, siguiendo a Caro Baroja, “la necesidad de una defensa metódica y ordenada desarrolló (si es que no produjo) unas organizaciones políticas que tienen gran interés en tanto que crean, a su vez, un cúmulo de funciones sociales y económicas de nuevo cuño que modifican la estructura tradicional”.³⁸ Esas organizaciones de las que tan poco sabemos fueron dando forma paulatinamente a unos usos y costumbres, que se irían asentando.

En el territorio que hoy constituye la provincia de Guipúzcoa se sabe que hubo señores cuyas atribuciones fueron perfilándose a lo largo del tiempo y que, inicialmente, podrían haber tenido como principal misión la protección frente a estados fronterizos con pretensiones sobre sus valles, como Navarra.

Vizcaya, por su parte, estuvo dividida en un principio en distritos rurales y valles con sus anteiglesias correspondientes. E igual que en Álava, pequeños señores dominaban en cada lugar. Pero progresivamente las atribuciones públicas más importantes fueron quedando en manos de un Señor, perteneciente a la Casa de Haro, quien expedía las cartas de población de las principales villas.³⁹ Esta autoridad individual estaba en alguna medida mediatizada por otra colectiva, representada por las Juntas Generales, que se celebraban a requerimiento de los parientes mayores (los pequeños señores que eran los cabeza de los principales linajes) para resolver cuestiones fundamentales como la de tomar juramento al nuevo Señor. Éste, para hacer valer su

³⁸ CARO BAROJA, 1971, p. 65.

³⁹ CARO BAROJA, 1971, p. 92.

autoridad (en especial cuando el Señorío pasó al rey) hubo de rodearse de una serie de altos funcionarios: un corregidor (que tenía su teniente general en Guernica y otros dos tenientes en Durango y las Encartaciones), un prestamero mayor (con un lugarteniente para Durango y otro para las demás merindades) y un merino en cada merindad (salvo en la de Uribe, donde había dos), con sus correspondientes lugartenientes.⁴⁰

En Navarra, la primera redacción del llamado Fuero General o Fuero Antiguo data de 1238, bajo el reinado de Teobaldo I (1234-1253), conde de Champaña, monarca que ordenó la compilación tanto de los derechos y libertades antiguos como de los de reciente creación. El Fuero General limitaba las atribuciones del soberano y regulaba disposiciones de carácter privado de sus súbditos. El Fuero indicaba, por ejemplo, el modo y forma en que debía ser elegido el rey, las formalidades que éste debía observar para resolver los “negocios graves”, la composición del Consejo que debía rodearle, el principio troncal en ciertas sucesiones, las categorías de los hijos y otras disposiciones fundamentales para la constitución de la sociedad navarra de la época.⁴¹

Como explica Iñaki Bazán:

“Con Teobaldo I se asiste a la construcción del hasta entonces inexistente aparato estatal [en Navarra] a través de una revolucionaria modernización administrativa. La reforma afectó al sistema tradicional de Administración territorial (sustitución de las tenencias por merindades), fiscal (nuevos métodos de contabilidad e introducción de registros de cuentas anuales) y del reino (en ausencia del rey el gobierno era responsabilidad de un senescal). (...) Estas novedades no fueron del agrado de la Iglesia navarra ni de los *ricos omes* y caballeros (alta nobleza) ni de los infanzones (baja nobleza). Estos últimos articularon su oposición y la defensa de sus privilegios a través de su organización en juntas. (...) La razón del rechazo era que su papel político quedaba relegado por el gobierno personal del rey a través de su senescal y demás funcionarios champaneses. La fórmula adoptada para solventar semejante desencuentro fue la del pacto, alcanzado en 1238, y expresado en el Fuero Antiguo. Por el mismo, quedaba consagrado el modelo contractual de la monarquía: reparto del poder entre rey y reino. Entre otras cosas, se restringía el nombramiento de funcionarios no navarros a no más de cinco *hombres estranios*”.⁴²

⁴⁰ CARO BAROJA, 1971, pp. 93 y 94.

⁴¹ MARICHALAR y MANRIQUE, pp. 133 y 134.

⁴² BAZÁN, 2002, pp. 181 y 182

El Fuero General de Navarra fue modificado al menos dos veces, en 1330, con Felipe III, y en 1418, con Carlos III. Estas reformas recibían el nombre de amejoramientos. En los primeros tiempos, la cualidad de hidalguía o nobleza se aplicaba en Navarra a todos los hombres libres -hijos de ascendientes libres-, aunque fuesen labradores.

Por su parte, el origen de los Fueros de Vizcaya es el mismo que el de los de Aragón, Cataluña o Navarra. Tras las invasiones musulmanas, allí donde los cristianos pudieron reunirse y convocarse, lo hicieron. En los primeros pactos entre jefes de clanes fueron estableciéndose normas sobre las condiciones de las personas y las divisiones de los territorios que iban conquistándose, normas que durante varios siglos se perpetuaron por tradición oral. La base en todos los pequeños estados de aquel tiempo descansaba en el Fuero del albedrío (usos y costumbres). Y así como en la monarquía asturiana y leonesa se siguieron observando las leyes visigóticas, al establecerse el Condado de Castilla se inauguró el Fuero del albedrío. En el caso de los Fueros de Vizcaya, su origen son los usos y costumbres que la tradición inmemorial conservó hasta que fueron redactados por primera vez, en 1452.

Siguiendo a Marichalar y Manrique, “los Fueros generales de Vizcaya eran anteriores a la fundación de las villas; es decir, anteriores a la introducción en el territorio vizcaíno del Fuero de Logroño. (...) Subsistían al menos ya a mediados del siglo XIII”.⁴³ Y todos los reyes de Castilla al menos desde Juan I (1379-1390) juraron fidelidad a los Fueros de Vizcaya. Adrián Celaya, profesor de Derecho Civil de la Universidad de Deusto, asegura igualmente:

“La gestación de los Fueros de Vizcaya es muy antigua y no puede datarse en el tiempo; al margen de leyendas, cabe asegurar que existe desde muy antiguo un Fuero consuetudinario de Vizcaya, el Fuero al que se refieren muchos documentos, desde la Carta de Arceniega de 1272 al Fuero de Ayala, que afirma que Vizcaya es Señorío aparte. El propio texto del Fuero Viejo reconoce que existen desde muy antiguo Fueros y costumbres no escritos. Creo que puede admitirse que alguno de estos viejos usos estuvo formulado en lengua vasca, como aparte de otros documentos puede deducirse del capítulo 110 del Fuero de 1452”.⁴⁴

⁴³ MARICHALAR y MANRIQUE, 1971, pp. 285 a 287.

⁴⁴ CELAYA IBARRA, 1982, p. 91.

La primera colección de Fueros escritos en Vizcaya es de 1452. En el preámbulo, se dice: “Los vizcaínos tenían sus privilegios, franquezas, libertades y otros fueros, que eran de albedrío, y no estaban escritos”.⁴⁵ El texto se divide en 219 capítulos en los que se trata toda clase de cuestiones de Derecho público y privado. Aunque resulta incompleto, porque estaba hecho pensando en la supletoriedad del Derecho de Castilla, de modo que no se ocupa de las cuestiones en las que la legislación de la Corona castellana estaba introducida en el Señorío.

En Vizcaya –igual que en las demás provincias forales- coexistieron durante varios siglos dos formas de Fuero: los identificables con usos, costumbres y libertades de la tierra llana, que se compilarían en el Fuero General, y los *donados desde arriba*, cuyo sujeto era el Señor (es decir, el rey). El documento fundacional de las villas a lo largo de la Baja Edad Media es la carta-puebla, que recoge, entre otros elementos, un Fuero que rige la vida de la población, otorgándole una serie de privilegios que la diferencian y separan del ámbito señorial. En Vizcaya se aplicaba siempre el de Logroño, que en ocasiones se trasladaba íntegramente al texto fundacional. En otros casos sólo se le cita como la norma a tener en cuenta en la nueva villa, aludiendo directamente a él o, indirectamente, a través del Fuero de Vitoria, que a su vez recogía el de Logroño.⁴⁶

Bajo el reinado de los Reyes Católicos, los derechos y las libertades de las villas de Vizcaya fueron suspendidos para acabar con las luchas de bandos entre oñacinos y gamboínos, y sustituidos temporalmente por las Ordenanzas de Hermandad, llamadas de Chinchilla. Sin embargo, poco tiempo después, con el fin de los enfrentamientos entre linajes, volvieron a aplicarse sus Fueros particulares.

Cabe señalar que las luchas de bandos englobaron tres tipos de enfrentamientos: nobleza rural contra campesinado; nobleza rural contra las nuevas realidades socioeconómicas de las villas; y, el más característico, nobleza rural entre sí: linajes contra linajes aglutinados en dos grandes bandos: los Oñaz y los Gamboa. Al frente de estos linajes, que congregaban una extensa comunidad unida por lazos feudales y de sangre, se encontraban los *parientes mayores*, aquellos miembros que poseían más tierras y privilegios. Las luchas de bandos dificultaron enormemente la vida cotidiana y

⁴⁵ MARICHALAR y MANRIQUE, 1971, p. 291.

⁴⁶ GARCÍA DE CORTÁZAR y MONTERO, 1994.

el desarrollo de las actividades productivas en tierras vascongadas durante dos siglos, con diversos episodios reseñables.

El mundo urbano lideró la resistencia y ofensiva antiseñorial a través de una institución de carácter jurídico-policial: la Hermandad. Su misión era el mantenimiento del orden público, sobre todo en caminos y despoblados, así como la administración de justicia. Los orígenes de las Hermandades se remontan al periodo 1275-1325. Aunque su fundación se justificó sobre todo para acabar con el bandidaje, a la larga acabaron teniendo como objetivo principal hacer frente y luchar contra los *parientes mayores*, protagonistas del conflicto banderizo, que se resistían al profundo cambio socioeconómico registrado en buena parte de Europa a partir del siglo XIII, y sobre todo durante los siglos XIV y XV.⁴⁷

El Fuero General del Señorío de Vizcaya redactado en 1452 se actualizó en 1526, bajo el reinado de Carlos I de las Españas. Se suprimieron del texto muchas cosas superfluas que habían caído en desuso y se añadieron todos los nuevos usos y costumbres que se practicaban entonces. El resultado fue el Nuevo Fuero, que estuvo vigente durante todo el régimen foral, hasta el siglo XIX, siendo su piedra angular.⁴⁸

Bajo el reinado de Felipe III quedaron borradas las diferencias entre villas y tierra llana en Vizcaya, desapareciendo los distintos sistemas legales entre unas y otra, a raíz de la concordia celebrada en 1630. Las primeras adoptaron los Fueros generales, con lo que se declaraba ya la unidad política de todo el Señorío.⁴⁹ Un fenómeno similar se producía en el resto de territorios vascongados. Siguiendo a Marichalar y Manrique:

“Los códigos generales fueron aminorando la importancia de los particulares y, a medida que la unidad se establecía en la política, se hacía extensiva a todos los ramos de la Administración. (...) Esta marcha progresiva y útil a la unidad produjo naturalmente en las provincias vascongadas la desaparición de los fueros municipales, como que lo eran de excepción, refundiéndose todas las poblaciones en los generales de la tierra llana, únicos primitivos de uso y costumbre”.⁵⁰

⁴⁷ En BAZÁN, 2002, pp. 291 a 298; FERNÁNDEZ DE PINEDO, 1974, pp. 42 a 56; FERNÁNDEZ ALBADALEJO, 1975, pp. 15 a 38.

⁴⁸ GARCÍA DE CORTÁZAR y MONTERO, 1994.

⁴⁹ MARICHALAR y MANRIQUE, 1971, pp. 314 y 315.

⁵⁰ MARICHALAR y MANRIQUE, 1971, p. 571.

Sí persistieron en determinadas villas particularidades por ejemplo de Derecho civil, algunas de las cuales han llegado hasta nuestros días, como veremos más adelante.

Guipúzcoa, tras un breve periodo formando parte de Navarra, hacia el año 1076 se unió a Castilla hasta 1123, fecha en que se volvió a integrar en el Reino de Navarra durante poco más de medio siglo. En 1200 quedó unida otra vez, y ya definitivamente, a la Corona de Castilla. El origen de su legislación especial –sus Fueros escritos son casi coetáneos de los de Vizcaya- fue igualmente el Fuero del albedrío, lo que se repetirá también en el caso de Álava. Ésta formó un cuerpo separado tras la caída de la monarquía visigótica hasta el siglo XIV, cuando se incorporó al reino de Castilla. Hasta ese momento, Álava fue, como dicen Marichalar y Manrique, “una behetría de mar a mar, uniéndose alternativamente desde la muerte de D. Sancho Garcés IV el de Peñalén [1039-1076] a uno u otro de los monarcas limítrofes, según convenía a sus intereses, en busca de una protección que le era necesaria para preservar su primitiva constitución”.⁵¹

Álava, como Señorío apartado, es decir, fuera de la jurisdicción real de los monarcas de Castilla o de Navarra –con las excepciones de las villas de Vitoria y Treviño- tenía una situación jurídica regida también por unos usos y costumbres no escritos. Es de gran interés el debate historiográfico en torno a cuál fue el grado de dependencia política del Señorío alavés respecto al primitivo reino astur-leonés, a los condes de Castilla o a los reyes de Navarra y de Castilla, sucesivamente, a lo largo de la Edad Media. La existencia de la Cofradía de Arriaga está documentada desde el siglo XIII. Integrada por los *parientes mayores* de los distintos linajes del territorio, tenía importantes prerrogativas, recogidas por primera vez en la *Crónica* de Alfonso XI: la libre elección del Señor entre los linajes dominantes; la administración de justicia en el territorio (el Señor de Álava actuaría como juez superior de la provincia); la de regirse por sus propios usos y costumbres (que, como hemos señalado, no estaban recogidos en un Fuero escrito); la convocatoria de mesnadas en tiempo de guerra; etcétera. Como subraya Marta López-Ibor Aliño, hay pruebas evidentes de que la Tierra de Álava, entre 1200 y 1332, estuvo dotada de inmunidad fiscal y jurisdiccional, y de una indudable capacidad de autogobierno, sin que ello estuviera reñido con un reconocimiento del rey de Castilla como Señor a través de una vinculación de tipo vasallático.⁵²

⁵¹ MARICHALAR y MANRIQUE, 1971, p. 466.

⁵² LÓPEZ-IBOR ALIÑO, 1984, pp. 520 a 524.

En 1332, bajo el reinado de Alfonso XI de Castilla, se disolvió la Cofradía de Arriaga en el acto de la voluntaria entrega del Señorío jurisdiccional al realengo. El rey obtuvo para sí los derechos que había detentado el Señor de la Cofradía. Pero los hidalgos consiguieron casi todo lo que querían: las 21 peticiones de su estatuto jurídico, que incluía prerrogativas tales como el estatuto fiscal privilegiado para los *fidalgos*, la conservación de los derechos que detentaban sobre sus vasallos, la condición de que cualquier pedido del rey al margen del pecho forero que pasaría a percibir de la población no hidalga (collazos y labradores) tendría que contar con el consentimiento de los señores, etcétera.⁵³

Con la creación de la Hermandad General de 1458 se dio el paso definitivo para la configuración de Álava, que en ese momento alcanzó ya personalidad política. En 1463 culminó la redacción de las 60 ordenanzas, conocidas con el nombre de Cuaderno de Leyes y Ordenanzas, con las que se gobernaría la Provincia de Álava. Durante cuatro siglos constituyeron el núcleo fundamental legislativo que rigió en el territorio alavés.⁵⁴

Entre finales del siglo XV y principios del XVI, cada una de las actuales tres provincias vascas experimentó un proceso de consolidación territorial sobre la heterogénea red de villas y aldeas que las integraban. Como hemos apuntado, se institucionalizó el derecho provincial (el Fuero), que se apoyaba en la jurisdicción particular de la Corona (con las figuras de los corregidores en Guipúzcoa y Vizcaya; y del diputado general en Álava) y en las asambleas (Juntas Generales) que se reunían periódicamente y que eran suplidas en el ejercicio del gobierno cotidiano por órganos permanentes (Diputaciones). Desde finales del siglo XV hasta nuestros días, la configuración territorial del Señorío de Vizcaya y de la Provincia de Guipúzcoa (con la sola excepción del Señorío de Oñate, que no se incorporó a la segunda hasta mediados del siglo XIX) ha permanecido prácticamente estable, sin alteraciones geográficas.

1.2. Consolidación de los Fueros en la Edad Moderna

Con la consolidación de la monarquía hispánica desde los Reyes Católicos, destacó la figura del alto funcionario real presente de forma habitual en las ciudades importantes

⁵³ LÓPEZ-IBOR ALIÑO, 1984, pp. 528 a 530.

⁵⁴ GARCÍA DE CORTÁZAR, BETANZOS y SÁNCHEZ, 1986.

de Castilla o, con más amplio ámbito de jurisdicción, en territorios dependientes de la Corona castellana que revistiesen algún carácter particular, como los vascongados. Así, en Vizcaya y Guipúzcoa el corregidor ocupó una posición preeminente que iba desde la representación del rey en esos territorios a ser la última instancia de la administración de justicia, o desde formar parte de la Diputación hasta presidir las Juntas Generales. La excepción fue Álava, que contaba como figura privativa de su entramado institucional con el Diputado General, síntesis de la foralidad alavesa. Su existencia configuró, al menos en teoría, una autonomía política de Álava respecto a la Corona castellana mayor que el de Vizcaya y Guipúzcoa.

El grueso de los historiadores destaca que las Juntas, por lo general, fueron dóciles y diligentes en las tres provincias ante los mandatos reales. En esa línea abunda Fernández de Pinedo:

“La facilidad con que las Juntas accedían a los nuevos y repetidos dacios estaba íntimamente relacionada con la posición que ocupaban los notables vascos dentro de la monarquía hispana. Vascongadas era una tierra pobre, los segundones de las familias aristocráticas tenían que convertirse en comerciantes, en eclesiásticos, en militares, o, lo que era más normal, en burócratas, ocupando puestos al servicio de la Corona. En Madrid constituían un grupo importante y compacto. Una parte considerable de sus ingresos dependía pues del favor real. Por eso, cuando se solicitaba dinero, las asambleas provinciales apenas ponían dificultades: se trataba de contentar al rey, máxime teniendo en cuenta que quienes iban a pagar serían los campesinos, pescadores o comerciantes y no quienes accedían al donativo. Presionar era hacer méritos para conseguir prebendas”.⁵⁵

El papel de las Juntas Generales, formadas por representantes de los municipios, se presta a distintas interpretaciones incluso en la actualidad. Los nacionalistas no dudan en considerarlas como la constatación de un “poder soberano originario”. Historiadores como el que fuera diputado de la izquierda *abertzale* Francisco Letamendia sostienen que “durante toda la Edad Moderna se dio en ellas el principio democrático de elección por el pueblo, por los valles, por las anteiglesias; no el principio estamental. (...) Las Juntas Generales eran soberanas, es decir, las leyes del Rey podían desobedecerse por ellas y había un dicho al respecto: ‘Se obedecen, pero no se cumplen’”.⁵⁶ Se refiere

⁵⁵ FERNÁNDEZ DE PINEDO, 1974, p. 70.

⁵⁶ LETAMENDIA, 1978, pp. 144 y 145.

Letamendia al *pase foral*, la competencia de las Juntas para acatar, pero no cumplir, aquellas disposiciones de la Corona que se considerasen contrarias a la foralidad. Pero sobre esta visión del principio democrático de las Juntas y de su poder soberano, la mayoría de los historiadores concluye que se trata de un mito. Lo cierto es que los campesinos fueron paulatinamente expulsados de las Juntas, que sufrieron un progresivo reforzamiento del control por parte de los notables, vinculados a la Corona.

La identidad vascongada se fue consolidando a lo largo de la Edad Moderna, un periodo en el que las élites de cada uno de los territorios forales fueron en general muy leales a la monarquía de los Austrias. Como dice Molina Aparicio,

“los grupos que ejercían el poder en cada provincia se aseguraron la colaboración de una serie de letrados que elaboraron mitos, leyendas y relatos con el fin de dotar a la organización foral de una tradición destinada a alentar un tratamiento privilegiado por parte de la Corona que les permitiese competir con los *cristianos nuevos* por el control del poder en la nueva burocracia imperial. (...) Así dieron forma a una doctrina de ámbito provincial que interpretaba el respectivo fuero no como privilegio sino como derecho propio que impedía la actuación arbitraria del soberano. Se consolidó una comprensión del Fuero como ordenamiento provincial que confería singularidad específica a cada provincia en tanto que comunidad de casas solares unidas por un linaje mítico común y dotadas de un complejo patrimonio de privilegios”.⁵⁷

A este fenómeno ayudó de forma notable, claro, el hecho de que a lo largo de casi cuatro siglos el marco foral fuera universalmente aceptado, sin que ningún grupo social lo pusiera en cuestión.

La historia genealogista contribuyó a crear una visión igualitarista de los vascos en el resto de la Monarquía. En el siglo XVI, por ejemplo, estaba muy extendida entre las clases cultas la tesis de que los vascos eran del linaje de Túbal, nieto de Noé. Se creía que los primeros pobladores de España habían sido sus descendientes. Y, por tanto, se consideraba que la primera lengua que se había hablado en la Península había sido el vascuence. El genealogista guipuzcoano y cronista en la Corte de Felipe II, Esteban de Garibay, fue uno de los mayores responsables de la difusión de estos mitos. Garibay incluía la lengua vasca entre las setenta y dos originarias surgidas del caos babélico, y la

⁵⁷ MOLINA APARICIO, 2005, p. 67.

consideraba como la primitiva de los españoles.⁵⁸ Toda una construcción ideológica explicaba cómo los vascos descendían de Túbal y siempre habían vivido aislados en su territorio, por lo que habían mantenido su *limpieza de sangre* –sin mezcla alguna con judíos o musulmanes-. Y dado que no habían sido ni colonizados ni *contaminados* por otros pueblos invasores, habían logrado mantener la pervivencia de la lengua vasca. Todo ello no les hacía sólo nobles, sino que convertía a su nobleza en la más antigua de la Monarquía hispánica.⁵⁹

Es sabido que los reyes acabaron aceptando la hidalguía universal para buena parte de la región vasco-navarra, con los derechos que ello conllevaba, incluidas exenciones fiscales. Así, en Vizcaya, por ejemplo, aunque en la Edad Media sí habían existido collazos o siervos, a partir de una fecha incierta desapareció la clase de los villanos (el Fuero de 1526 recoge la hidalguía universal del Señorío).⁶⁰ Igualmente, en Guipúzcoa se consideraba como cierta la hidalguía de cuantos pudieran probar que descendían de un solar situado dentro del territorio. En Navarra, en valles como el de Roncal y el de Baztán, entre otros, también poseyeron hidalguía universal sus moradores. Y los países vasco-franceses, en sus Fueros Viejos, se declararon libres de toda servidumbre (“francos y de franca condición”, reza el Fuero de Soule).⁶¹ Naturalmente, pese a todo, las diferencias sociales sí existían, como consecuencia de los vínculos económicos; pero el gran avance para la época era que la estratificación no se extendía al Derecho público.

Mitos como el pacto entre Jaun Zuría y los vizcaínos tras la batalla de Arrigorriaga estaban tan extendidos como aceptados. Conocido es el episodio de la polémica surgida a raíz de que el fiscal de la Chancillería de Valladolid negara la hidalguía universal de los vizcaínos. El Señorío encargó entonces al licenciado Andrés de Poza que hiciera un informe en defensa de los derechos forales. Éste escribió en 1589 su *Nobilitate in proprietate*, argumentando que los privilegios forales y la hidalguía universal hundían sus raíces en la incontestabilidad de los *cántabros* y la batalla de Arrigorriaga:

“Con esta batalla allanaron y asentaron los vizcaínos su primera y antiquísima libertad que habían gozado dende Augusto César exclusive hasta entonces, ochocientos y más años, y fue esa batalla, año de nuestro Señor 870, y en ese mismo año los vizcaínos levantaron por su Señor o caudillo a don Zuría, nieto del rey de Escocia, y le dieron

⁵⁸ ÁLVAREZ JUNCO y DE LA FUENTE MONGE, 2013, p. 143.

⁵⁹ DÍAZ DE DURANA ORTIZ DE URBINA, 1998, p. 23.

⁶⁰ FERNÁNDEZ DE PINEDO, 1974, p. 34.

⁶¹ CARO BAROJA, 1971, p. 217.

título de Señor no absoluto ni soberano, sino bajo ciertas capitulaciones y condiciones”.⁶²

Sobre la batalla de Arrigorriaga había escrito ya, en la segunda mitad del siglo XV, el noble banderizo Lope García de Salazar, en su obra *Bienandanzas y fortunas*. Según el relato, los vizcaínos, acaudillados por un tal Jaun Zuría, habían aceptado como protector al rey de León, pero pactando unos privilegios para sus *fijosdalgos*.⁶³

El *pactismo* fue otro de los mitos objeto de una elaboración profusa durante el Antiguo Régimen. La idea de la unión voluntaria de Vizcaya o Guipúzcoa a Castilla mediante un pacto bilateral, y no como consecuencia de la conquista o la derrota militar, sirvió a las élites de estas provincias, como subraya Fernández Albaladejo, para “justificar las negativas a las demandas estatales”⁶⁴ en un momento histórico en el que el absolutismo desarrollaba una política centralizadora. El pactismo tuvo su elaboración doctrinal más acabada a mediados del siglo XVIII con el jesuita Manuel de Larramendi,⁶⁵ quien llevó la tesis hasta sus últimas consecuencias. Tras insistir en la idea de la agregación voluntaria de Guipúzcoa a la Corona de Castilla (la misma argumentación valdrá para el caso del Señorío vizcaíno), el historiador de Andoaín advertía de que ésta sólo podía haber sido posible por la existencia de dos estados soberanos (el guipuzcoano y el castellano) pactantes que, a este respecto, podían considerarse como iguales.⁶⁶

En opinión de Ignacio Sánchez Zuloaga,

“cuatro siglos de propaganda calaron muy hondo en el imaginario colectivo, inculcando entre la mayoría del pueblo vasco una imagen idealizada de su estirpe. Entre una población abrumadoramente analfabeta, el proceso de difusión de los mitos se condujo a

⁶² LAÍN FERNÁNDEZ, 2004, p. 72.

⁶³ ÁLVAREZ JUNCO Y DE LA FUENTE MONGE, 2013, p.141.

⁶⁴ FERNÁNDEZ ALBALADEJO, 1975, p. 167.

⁶⁵ Larramendi fue el autor de la primera gramática de la lengua vasca. Como señalan Álvarez Junco y De la Fuente Monge, “desde una perspectiva abiertamente antiilustrada, o incluso prerromántica, su obra despliega el mito vasco en su plenitud, tras las elaboraciones de los dos siglos anteriores: los *cántabros* fueron los primitivos pobladores de España, desde su llegada con Túbal: este primer habitante trajo también el monoteísmo, que arraigó en aquel pueblo y facilitó su temprana conversión al cristianismo: sus descendientes se mantuvieron siempre en aquellas montañas y nunca fueron dominados por ningún otro pueblo, incluidos romanos y visigodos: su lengua, el vascuence, era la hablada por los íberos o españoles antiguos. Toda una leyenda histórica que el jesuita ponía al servicio de la reivindicación foralista: por ser una *nación privilegiada y del más noble origen*, los vascos se habían ganado el derecho a un tratamiento legal específico”. ÁLVAREZ JUNCO y DE LA FUENTE MONGE, 2013, pp. 202 y 203.

⁶⁶ FERNÁNDEZ ALBALADEJO, 1975, p. 343.

través de los sacerdotes y de otros líderes locales con acceso a la letra impresa. Así, estas narraciones fueron trasladándose a los dichos populares, a los poemas de los *bertsolaris* y a las historias familiares. (...) En las reuniones se ensalzaba el espíritu diferencial respecto a los de fuera, con lo que el sentimiento de raza especial fue expandiéndose y consolidándose”.⁶⁷

El antropólogo Juan Aranzadi prefiere hablar de un proceso de formación de identidad étnica, contrapuesta a “los de fuera”, que pretendía legitimar los privilegios de la hidalguía universal vasca.⁶⁸

En el sistema del Antiguo Régimen se proclamaba la inviolabilidad de los privilegios e inmunidades una vez que la costumbre y su consolidación con el paso del tiempo los convertía en derechos, quedando obligado el rey a respetarlos. Así ocurrió paulatinamente con las exenciones fiscales y militares, y con otras capacidades políticas salvaguardadas por los fueros que respondían al principio medieval de derechos y servicios. El régimen foral otorgó a cada provincia competencias fiscales, administrativas, militares y asistenciales. Ello permitió el sostenimiento de una burocracia local de cierta importancia. La existencia de aquellas autoridades provinciales con responsabilidad en el reparto de cargas, inversiones y gastos supuso una gestión de los asuntos públicos más eficaz que la de los dominios hispánicos que dependían directamente de Madrid. El fortalecimiento de la foralidad se correlacionó con momentos de debilitamiento del poder monárquico, en un fenómeno de ocupación de espacios de poder nada nuevo en la Historia.⁶⁹ Y, como destaca Suárez-Zuloaga, el pueblo llano en aquellas provincias consideraba muy beneficioso el régimen foral, sintiendo cierta identificación con las autoridades locales, especialmente a partir del último cuarto del siglo XVIII, cuando las diputaciones vascas se vieron obligadas a hacer crecientes defensas del régimen particular frente a las exigencias cada vez más centralizadoras de la burocracia de la Corona.⁷⁰

Hacia mediados del siglo XVII existía ya una conciencia de la identidad básica común de los regímenes forales de los tres territorios pese a sus distintas formulaciones jurídicas y las diferencias de su configuración institucional. Una de las consecuencias será, por ejemplo, la extensión del *pase foral* a Álava en 1703 (del que ya gozaban

⁶⁷ SÁNCHEZ-ZULOAGA, 2007, p. 62.

⁶⁸ ARANZADI, 2000

⁶⁹ GARCÍA DE CORTAZAR, MONTERO y BETANZOS, 1986b, pp. 20 a 23.

⁷⁰ SÁNCHEZ-ZULOAGA, 2007, p. 38.

Vizcaya y Guipúzcoa), aunque ninguna norma legal de esta provincia permitía reclamar a priori esa facultad.⁷¹

1.3. El cambio dinástico y los Fueros

La muerte de Carlos II sin un heredero puso fin a la dinastía de los Austria al frente de la monarquía hispánica. En 1700, el francés Felipe de Anjou, fue proclamado nuevo rey como Felipe V de Borbón, aunque pocos meses después se desencadenó la Guerra de Sucesión declarada a Francia y a los partidarios borbónicos por parte de las potencias englobadas en la Gran Alianza –inicialmente el Sacro Imperio, Inglaterra, las Provincias Unidas de los Países Bajos y Prusia-. La contienda, que en España tuvo carácter de auténtica guerra civil entre los partidarios de Felipe de Borbón y los del archiduque Carlos de Habsburgo, pretendiente al trono, se prolongó entre 1701 y 1713, año en que se firmó la paz. El Tratado de Utrecht reconoció como monarca al primero.

Los decretos de Nueva Planta supusieron la abolición de los Fueros de los reinos de Valencia, Aragón y Mallorca, y del principado de Cataluña, territorios que se habían decantado durante la guerra del lado del archiduque. Se mantuvieron, sin embargo, los Fueros de las provincias vascas y del reino de Navarra –que habían apoyado al rey Borbón-, convirtiéndose en privilegios residuales bajo el paraguas de la nueva monarquía borbónica, que inició una progresiva política centralizadora inspirada en el absolutismo regio que dominaba buena parte de Europa. Esta singularidad política incrementó todavía más la conciencia de singularidad de las élites de estos territorios.

Un hecho histórico de finales del siglo XVIII puso por primera vez en entredicho el sistema foral de las provincias vascas y marcó un cambio en su relación con el Estado. Iniciada la Guerra de la Convención entre España y la Francia revolucionaria, y a punto de penetrar las tropas galas a través de Guipúzcoa, cuarenta y seis junteros de otras tantas localidades de esta provincia se desplazaron en agosto de 1794 a Guetaria, donde el 1 de septiembre realizaron una declaración unilateral de independencia de la Monarquía española y de fiel *colaboración* con la República francesa. Pero las tropas galas no respetaron los términos relativos a la seguridad e integridad de la provincia. Y

⁷¹ GARCÍA DE CORTAZAR, MONTERO y BETANZOS, 1986b, p. 25.

dieron un ultimátum a las Juntas Generales para que decidieran si aceptaban la integración en Francia, bajo amenaza de que, de lo contrario, Guipúzcoa sería tratada como territorio conquistado. Días más tarde, tras declarar que tenían potestad para declarar la independencia de la provincia pero no su anexión por la República, los cuarenta y seis junteros de Guetaria fueron detenidos y encarcelados en Baiona.

Fernández Albaladejo sostiene que calificar este hecho como el “primer caso de separatismo político” de las provincias vascas, tal como aseguran algunos historiadores, es una clara inexactitud, toda vez que sus autores no gozaron de un apoyo popular dentro de la Provincia y se atribuyeron una representación de la que carecían.⁷²

Aunque el episodio en sí no tuvo mayor trascendencia, en las décadas posteriores fue instrumentalizado en los debates antifueristas como un grave ejemplo de traición a la patria. La concepción pactista del foralismo, sustentada en una perspectiva agregativa del Estado, en la ilusión del equilibrio de derechos y deberes entre la Corona y las provincias, se hundió estrepitosamente. Como subraya Molina Aparicio, “Guipúzcoa había faltado a su deber fundamental, el militar, el de la defensa del territorio de la patria, lo que daba legitimidad a sus derechos y privilegios entendidos como un justo pago en contrapartida por la función de salvaguardia nacional que cumplían estas poblaciones fronterizas”.⁷³

Y, como consecuencia, se produciría un ataque sistemático no sólo contra Guipúzcoa, sino contra las tres *provincias exentas*. Inicialmente, la ofensiva la protagonizó Godoy –secretario de Estado de Carlos IV entre 1792 y 1797 y desde 1801 a 1808–, apoyándose en obras históricas como el *Diccionario geográfico de la Real Academia de la Historia* y las *Noticias históricas de las tres provincias vascongadas* de Juan Antonio Llorente.⁷⁴ La ofensiva del favorito del monarca suscitó en cada una de las provincias vascas una firme voluntad de autoafirmación. Aunque esta actitud reivindicativa ya venía gestándose desde hacía tiempo, en ese momento cobró una fuerza especial. Y las provincias recurrieron a los historiadores locales para remozar las viejas fórmulas jurídicas que sustentaban sus derechos. El resultado fue un nuevo y vigoroso impulso de la mitología provincial vasca.

⁷² FERNÁNDEZ ALBALADEJO, 1975, p. 339.

⁷³ MOLINA APARICIO, 2005, p. 81.

⁷⁴ ÁLVAREZ JUNCO y DE LA FUENTE MONGE, 2013, pp. 313 y 314.

Los Fueros vascos habrían de pervivir aún varias décadas, siendo interesante destacar que el Estatuto de Bayona de 1808 -la Carta Otorgada por José Bonaparte, designado por Napoleón rey de las Españas- es el primer texto de carácter protoconstitucional en el que se recogen. El artículo 144 dice: “Los Fueros particulares de las provincias de Navarra, Vizcaya, Guipúzcoa y Álava se examinarán en las primeras Cortes para determinar lo que se juzgue más conveniente al interés de las mismas provincias y de la Nación”.⁷⁵ Pero el devenir histórico hizo imposible que el asunto se abordara bajo el breve reinado de José I.

En la guerra contra los franceses que se desarrolló en España entre 1808 y 1814, consagrada posteriormente como Guerra de Independencia, según explica Álvarez Junco, la élite liberal española proclamó que el de 1808 había sido un levantamiento nacional del pueblo español, en defensa de su soberanía e independencia tradicionales, pisoteadas por siglos de absolutismo y aplastadas por Napoleón. Estas ideas legitimarían la Constitución de 1812 y toda la obra legislativa de las Cortes de Cádiz. Surgía así, de la mano de los revolucionarios liberales, el nuevo nacionalismo español. El patriotismo étnico pasó justo entonces a ser plenamente nacional, al menos entre las élites liberales. Siguiendo a Álvarez Junco, para ganar aquella guerra “era preciso inventar un mito político creíble y de suficiente potencia como para rivalizar con el sacralizado monarca. Y, así como en la Inglaterra del XVII o la América del XVIII se había inventado el pueblo, voz de Dios y fuerza social invencible, en España, siguiendo a Francia, se inventó la nación. Era el artilugio que permitía liquidar la legitimidad regia y, con ella, todos los privilegios heredados”.⁷⁶ El tradicionalismo tardaría aún decenios en admitirlo, ya mediante la afirmación del carácter esencialmente católico de la nación.

Sobre la cuestión vasca, digamos que la Constitución de 1812 ni siquiera menciona los Fueros. Es muy interesante el debate historiográfico sobre hasta qué punto el régimen especial en las provincias vascas y Navarra era compatible o no con aquella Ley Fundamental.⁷⁷

En la España del siglo XIX, dentro de la identidad común, de la *patria mayor* como se decía entonces, coexistían sin problema una multiplicidad de identidades cuyos elementos definitorios eran de signo etno-territorial. Una de ellas, la vascongada. Cada

⁷⁵ Texto del Estatuto de Bayona, en: <http://www2.uned.es/dpto-derecho-politico/c08.pdf>

⁷⁶ ALVAREZ JUNCO, 2001, p. 130.

⁷⁷ Sobre este asunto, ver: MIKELARENA PEÑA, 2010, pp. 35 a 53.

provincia vasca era representada como una comunidad de linaje, definida por la religión católica, la lengua y las costumbres colectivas personificadas jurídicamente en los fueros provinciales.⁷⁸ Como dice Antonio Elorza, el planteamiento que más se repetía era: “Lo propio del vasco es vivir como sus antepasados”.⁷⁹

Esa identidad vascongada era absolutamente complementaria e interdependiente de la española. Siguiendo a Molina Aparicio,

“el fuerismo fue el discurso político que españolizó a los vascos en el siglo del nacionalismo mediante un relato de identidad sustentado en la compatibilidad esencial entre lo vasco y lo español, lo provincial y lo nacional, lo étnico y lo ciudadano. (...) Todo ese españolismo conducía a una insistente imagen de superioridad de los vascos frente al resto de pueblos españoles. Si los habitantes de las provincias forales eran superiores a sus vecinos en sus modos de vida, costumbres, tradiciones y formas de relación política era también porque todos ellos estaban más arraigados en la esencia nacional. Ello alimentaba una retórica mesiánica, sustanciada en el lema ‘Vasconizar España’, que reivindicaban fueristas de diversos signos. (...) El fuerismo funcionaba como un nacionalismo de signo provincialista y regeneracionista, que presentaba los fueros como un modelo político de autogobierno local que debía ser imitado por el resto de la nación como medio para superar la situación de creciente decadencia”.⁸⁰

La población de las provincias vascas era eminentemente rural, ultracatólica, conservadora. Y el siglo XIX se inició con un claro choque de intereses entre la gran colectividad vasca, mayoritariamente residente en núcleos pequeños rurales, y la todavía minoritaria burguesía liberal (sobre todo de algunas ciudades como San Sebastián). Esta burguesía se convertiría en un elemento de discordia en unos territorios que llevaban siglos rigiéndose por un sistema foral de costumbres y tradiciones, sin injerencias externas, y que aún seguían convocando a las Juntas Generales bajo la advocación de bandos de naturaleza medieval. La burguesía mercantil, angustiada por su decadencia económica, acentuada con la pérdida del mercado colonial americano, se convirtió en la principal aliada del poder central en su apoyo de medidas como el traslado de las aduanas a la frontera marítima del Reino para poder acceder sin trabas al mercado español. Pero, como dice José Antonio Ayestaran Lecuona, la burguesía liberal incidió

⁷⁸ MOLINA APARICIO, 2005, p. 43.

⁷⁹ ELORZA, 1995, p. 6.

⁸⁰ MOLINA APARICIO, 2005, p. 105.

también como “una fracción interior a la vida política autóctona”.⁸¹ Y se produjo el choque irremediable entre las ciudades y el campo. La colectividad rural identificó ya claramente como principal peligro para el sistema foral la Constitución de 1812 y al liberalismo.

La mayoría de los habitantes de estas provincias, sobre todo campesinos y artesanos, desconocían entonces qué era eso del pase foral o difícilmente hubieran podido definir las distintas atribuciones del Estado central y de las provincias en las que vivían. Sin embargo, para todos ellos el fuerismo significaba un conjunto de ventajas tangibles y concretas. Siguiendo a Molina Aparicio,

“de su permanencia dependía el precio de la leche, de las lechugas, del pan. Dependía que el hijo pudiese trabajar la tierra familiar y casarse con alguna robusta muchacha de un caserío cercano en lugar de acabar languideciendo en algún cuartel de la meseta castellana, si no rellenando una fosa anónima en la manigua cubana o el pedregal rifeño. Dependía el bienestar espiritual que encontraban en la iglesia y que podían perder si los *herejes* liberales que hablaban la lengua de la ciudad ocupaban su pueblo y la convertían en establo de caballerías y aposento de tropas. Dependía, en definitiva, su universo *euskaldun* de relaciones sociales”.⁸²

Para el campesinado, los Fueros eran la garantía de permanencia de su modo de vida tradicional, amenazado por el liberalismo, como bien se encargaban de hacerles ver desde los púlpitos de las iglesias. Esos campesinos que abrazarían la causa del carlismo conocían, en suma, “el aspecto material del Fuero, que les aseguraba las prácticas de congoce, el sistema de parzonería y facerías, las tierras comunales, la exención del servicio militar obligatorio en tiempo de paz, la existencia de aduanas...”.⁸³

Durante su reinado, Fernando VII asestó algunos importantes golpes al régimen foral, imponiendo por ejemplo a las tres provincias vascas la obligación de que su contribución militar a la Monarquía fuera más allá de los límites marcados hasta entonces por los Fueros (los vizcaínos, por ejemplo, durante siglos habían tenido obligación de servir al Señor -el rey-, pero sólo hasta el árbol Malato -Luyando, en la actual Álava-. Para que rebasaran ese límite del territorio, el Señor estaba obligado a anticiparles un sueldo de dos o tres meses). Y continuó la *ofensiva* contra los privilegios

⁸¹ ESTORNÉS ZUBIZARRETA, 1976, p. 82.

⁸² MOLINA APARICIO, 2005, pp. 137 y 138.

⁸³ AYESTARÁN LECUONA, 1979, p. 23.

forales que, como hemos visto antes, se había iniciado con Godoy. Así, vieron la luz el *Informe de la Junta de Reforma de Abusos de la Real Hacienda en las Provincias Vascongadas* (1819) y la *Recopilación documental* del canónigo Tomás González (1829), publicaciones que buscaban avanzar hacia la uniformidad fiscal del reino, denunciando el carácter quimérico de las posiciones foralistas a partir de la demostración de que esas provincias nunca habían sido soberanas y de que sus privilegios se debían a meras concesiones regias, siglos atrás.⁸⁴

1.4. Las guerras carlistas

El estallido de la I Guerra Carlista (1833-1840) puso al campo y a varias ciudades vasconavarras del lado de los seguidores del infante Carlos María Isidro, conocidos como carlistas, frente a los partidarios de Isabel II y, por tanto, frente al poder central. De hecho, las insurrecciones más señaladas el mismo día 3 de octubre de 1833, apenas cinco días después de conocerse la muerte de Fernando VII, se produjeron en la región vasconavarra. Bilbao, tras varios pulsos entre las autoridades y algunos enfrentamientos, quedó enseguida en manos de los carlistas, aunque la presión de las tropas leales a la nueva reina hizo que no durase demasiado su control por parte de los partidarios de Don Carlos. En Vitoria, éstos se hicieron con el poder el 7 de octubre. En Guipúzcoa, aunque ni San Sebastián ni Tolosa cayeron en manos carlistas, la sublevación adquirió una fuerza notable.⁸⁵

La historiografía moderna, y en contra de un mito nacionalista muy extendido, destaca que las causas de la guerra fueron la cuestión dinástica y la escalada de tensión entre los grupos sociales partidarios de las reformas liberales y aquéllos que pretendían el mantenimiento del sistema económico y social del Antiguo Régimen, y no la defensa en sí de los fueros. En palabras del historiador Juan Pablo Fusi: “Ni en 1833 ni en 1872 hubo amenaza contra el régimen foral: la abolición de los fueros vasconavarros fue consecuencia, no causa, de las guerras carlistas”.⁸⁶ Como dice Fernández de Pinedo, “si el carlismo hubiese sido provocado por la defensa del sistema foral, parecería evidente que lo primero que hubiese hecho Don Carlos hubiera sido confirmar los Fueros con

⁸⁴ ÁLVAREZ JUNCO y DE LA FUENTE MONGE, 2013, p. 314.

⁸⁵ Sobre el carlismo y el desarrollo de las guerras, véase CANAL, 2000.

⁸⁶ SÁNCHEZ ZULOAGA, 2007, p. 138.

vistas a atraerse a la población. Pues bien, los de Vizcaya los confirmó en septiembre de 1834 y los de Álava en marzo de 1836, veintinueve meses después del estallido del conflicto”.⁸⁷

Navarra y el País Vasco constituyeron el escenario central de la guerra entre diciembre de 1833 y mediados de 1835 -aunque hubo sublevaciones y movimientos en muchas otras partes de España-, y Tomás de Zumalacárregui tuvo el papel protagonista en esa etapa. Este militar fue el artífice de que el bando carlista contara con un verdadero ejército armado, disciplinado y operativo, con algunas victorias bélicas muy importantes. Su muerte, el 24 de junio de 1835, marcó el inicio del declive de los partidarios de Don Carlos, aunque todavía hasta 1937 se impondrían a las tropas cristinas en algunas batallas importantes. Desde esa fecha hasta el final de la guerra, tres años después, el retroceso carlista fue imparable.

El fenómeno de mitificación de Zumalacárregui que se produciría ya en el siglo XX no puede ser más singular. Porque fue incorporado tanto al panteón de personajes ilustres del franquismo como un precursor de los cruzados defensores de la auténtica España, como tratado como un héroe por parte del nacionalismo vasco. De hecho, Telesforo Monzón, en la campaña electoral de Herri Batasuna de 1979, no dudó en reivindicarlo como “uno de los tres patriotas más grandes que habían existido en Euskadi”,⁸⁸ junto a Sabino Arana y José Antonio Aguirre. Cabe subrayar que hoy en día, en cambio, la *izquierda abertzale* y el nacionalismo vasco en general tiene a marcar las distancias posibles con todo lo *carlista*.

Derrotadas las tropas carlistas, el general isabelino Espartero y los representantes del general carlista Maroto firmaron un convenio en Oñate el 29 de agosto de 1839, confirmado dos días después por el célebre *Abrazo de Vergara* entre ambos que selló el fin de la I Guerra Carlista en el País Vasco y Navarra –en el resto de España aún habrían de pasar algunos meses para que concluyera la contienda-. El acuerdo supuso que Navarra dejara de ser para siempre un reino con sus instituciones propias del Antiguo Régimen para pasar a ser una provincia más española, aunque eso sí, con la salvaguarda de un régimen económico-administrativo especial. En cuanto a los Fueros vascos, su

⁸⁷ FERNÁNDEZ DE PINEDO, 1974, p. 464.

⁸⁸ CANAL, 2000, p. 81.

concesión o modificación quedaba pendiente de la voluntad de las Cortes españolas, a las que Espartero se comprometía a recomendarlos.⁸⁹

La Diputación provincial de Vizcaya envió a las Cortes una exposición pidiendo la investidura de los Fueros como única medida para garantizar una paz duradera. Y resulta relevante el carácter protonacionalista de la argumentación que se dio en aquel momento: “¿Será prudente destruir la esperanza que tiene el mismo partido rebelde de terminar la guerra por medio de un arreglo en el que se conserven los Fueros, exponiéndose a que ésta tome entonces un carácter de nacionalidad que hasta ahora no ha tenido, reanimando con nuevo entusiasmo el carácter tenaz y belicoso de los habitantes de estas montañas?”.⁹⁰

El 25 de octubre de 1839, las Cortes españolas aprobaron la Ley por la que “se confirman los Fueros de las provincias vascongadas y de Navarra, sin perjuicio de la unidad constitucional de la Monarquía”. Se trataba de una formulación ambigua que sería objeto de encendidos debates un siglo y medio después, durante la tramitación de la Constitución de 1978, ya en plena Transición. Navarra aceptó la senda legal negociando la Ley de Modificación de Fueros, conocida como Ley Paccionada, aprobada en las Cortes el 16 de agosto de 1841.

La razón principal de que los Fueros resistieran varias décadas más fue la hegemonía parlamentaria de los moderados durante el reinado de Isabel II. Como explica Antonio Elorza,

“se dio una coordinación aparentemente contradictoria entre fuerismo y régimen moderado, a pesar de lo que en este último representaba la centralización. Para los moderados, la persistencia del régimen foral significaba el mantenimiento de un régimen político restrictivo, bajo la dirección de la oligarquía agraria, y por consiguiente conciliable en términos de interés de clase con el bloque de poder asentado en el resto de la monarquía”.⁹¹

Joan Juaristi va más allá y destaca que el fuerismo era la expresión vascongada y navarra del moderantismo español. “Para los moderados, las Provincias Vascongadas y Navarra constituían el testimonio vivo de que su ideal político es realizable: una

⁸⁹ Convenio de Vergara. http://es.wikisource.org/wiki/Convenio_de_Vergara

⁹⁰ ESTORNÉS ZUBIZARRETA, 1976, p. 121.

⁹¹ ELORZA, 1978, pp. 14-15.

sociedad en que la igualdad teórica coexiste con la práctica de un sufragio censitario, y ello con un aceptable nivel de legitimación, sin oposición de progresistas o internacionalistas. El País Vasco era la utopía de la España conservadora”.⁹²

Con todo, el 2 de octubre de 1841 tuvo lugar en las provincias vasconavarra un alzamiento moderado contra Espartero, protagonizado por los militares O'Donnell, en Pamplona, y Piquero, en Vitoria. Sofocado por el mismo regente, éste firmó el Decreto de 29 de octubre de 1841 por el que las provincias de Álava, Vizcaya y Guipúzcoa quedaban prácticamente al mismo nivel que el resto de las provincias del Reino de régimen no concertado.⁹³ Aquel pudo haber sido el tiro de gracia para el régimen peculiar vasco. Sin embargo, a la caída de Espartero, en 1843, el Señorío vizcaíno, la provincia guipuzcoana y la Hermandad alavesa lograron una reintegración parcial de los Fueros, aunque ya nunca más su recuperación plena. El fuerista vitoriano Mateo de Moraza los llamó “los Fueros de la desgracia”, una expresión que se repetiría con insistencia durante décadas.

A partir de ese momento, desde el poder central se realizaron sucesivos intentos de definir y desarrollar con precisión la Ley de 1839 y de adecuarla al nuevo sistema político. En paralelo, el discurso fuerista empezó a modelar la identidad vasca desde retóricas victimistas que ya no cesarán hasta entroncar con la ideología nacionalista, cuyo discurso llega hasta nuestros días. Sin embargo, como explica Luis Castells, fue justamente en el periodo comprendido entre 1844 y 1876 cuando se produjeron las “máximas cotas de diferencialidad del hecho foral con respecto al Reino, constituido ahora como nuevo Estado constitucional unitario y centralizado, en razón precisamente de su acentuada singularidad frente al régimen común del resto del Estado”.⁹⁴ La debilidad del Estado y la postura benigna, cuando no favorable, del Partido Moderado hacia el régimen foral, permitieron su supervivencia hasta 1876 sin respaldo claro de ninguna Constitución. Y, además, las élites vascas reorganizaron internamente el sistema, incrementando el poder de la institución que mejor controlaban, las

⁹² JUARISTI, 1988, p. 26.

⁹³ Real Decreto de 29 de octubre de 1841: <http://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1841/2581/A00001-00001.pdf>

Por este Decreto se privaba a las provincias vascas del pase foral, de la administración de justicia y de la libertad de comercio. Y se las obligaba a consentir el establecimiento de aduanas en sus puertos y fronteras, de juzgados de primera instancia en sus cabezas de partido, y de jefes políticos o gobernadores y diputaciones de provincia en sus capitales.

Sobre este tema, véase GAZTELU, 1915.

⁹⁴ CASTELLS, 2004, p. 122.

Diputaciones, que pasaron a desempeñar un protagonismo capital en detrimento del resto de instituciones forales. Se creó una situación que ha sido calificada como “despotismo diputacional”.⁹⁵

De hecho, aunque se mantendrían para siempre, por ejemplo, el traslado de las aduanas a la costa o la supresión del pase foral, no deja de resultar paradójico que las Diputaciones lograran en aquellos años potestades que ni siquiera habían tenido durante el Antiguo Régimen, como la facultad de decidir sobre los presupuestos y cuentas municipales que logró la Diputación de Álava por una Real Orden de 6 de marzo de 1849⁹⁶ y que después se haría extensiva a las Diputaciones de Vizcaya y Guipúzcoa. La Ley de 25 de octubre permitió una ampliación de competencias administrativas, fiscales y culturales sin precedentes, pero fueron asumidas por las élites fueristas como inherentes al sistema foral, obviando de forma deliberada que se trataban en realidad del fruto de las negociaciones con el Gobierno del Reino.⁹⁷

Así no extraña, como subraya García de Cortázar, la actitud que tomó el fuerismo alavés, partidario de prolongar indefinidamente el vigente estado de cosas. “Nosotros quisiéramos poder continuar el estado actual económico y administrativo de las Provincias Vascongadas por un tiempo indefinido e ir demorando un mes tras otro mes y un año tras otro año los efectos de la ley de arreglo (de los Fueros)”,⁹⁸ declaraban en Guernica el 5 de mayo de 1850 los fueristas alaveses, partidarios junto a los fueristas guipuzcoanos de una vía realista y moderada, frente a los vizcaínos, defensores de una postura más radical en defensa de la foralidad plena.

Todo ello explica la paradoja de que los fueristas convirtieran a las provincias vascas en el más sólido baluarte monárquico y conservador durante el reinado de Isabel II. Como dice Ortiz de Orruño Legarda, no es casual que la soberana decidiera veranear con su Corte en la costa guipuzcoana.⁹⁹

⁹⁵ CASTELLS, 2004, pp. 123 a 127.

⁹⁶ GARCÍA DE CORTAZAR, MONTERO y BETANZOS, 1986b, pp. 89 y 90. Los Ayuntamientos deberían rendir anualmente cuentas al Diputado general, a quien correspondería desde ese momento la aprobación de los presupuestos municipales, asumiendo una competencia hasta entonces propia del Gobierno. Esta competencia será heredada también por las Diputaciones ya no de naturaleza foral a partir de la Ley de 1876.

⁹⁷ MOLINA APARICIO, 2005, p. 92.

⁹⁸ GARCÍA DE CORTAZAR, MONTERO y BETANZOS, 1986b, pp. 90 y 91.

⁹⁹ ORTIZ DE ORRUÑO LEGARDA, 2009, p. 42.

Una de las consecuencias que dejó la I Guerra carlista fue la formación de una embrionaria conciencia política vasca, ya que, desde ese momento, el problema de los Fueros provinciales se planteó como una misma cuestión para el conjunto de las Vascongadas. Hasta entonces, los precedentes de colaboración entre las Diputaciones de Álava, Vizcaya y Guipúzcoa habían sido escasos, incrementados algo tras la Guerra de la Convención. Pero, desde 1839, las consultas entre los órganos ejecutivos de los tres territorios se realizarán ya con una frecuencia nunca antes conocida. Fue un cambio cualitativo en contraste con el devenir casi exclusivamente provincial del régimen foral durante el Antiguo Régimen.¹⁰⁰

Como explica Molina Aparicio, no había en el carlismo una idea de patria alternativa a España, sino una concepción vertical en la que diversas lealtades colectivas –familia, municipio y provincia– derivan en la patria común. No existía siquiera en el euskera de entonces un término para expresar la idea de nación. Y, sin embargo, “sólo 20 años después del fin de la guerra, en un entorno social y cultural diferente, puede hablarse de la existencia de un nacionalismo competitivo con el español en el País Vasco”.¹⁰¹ Ese embrión de identidad vascongado surge en el periodo de entreguerras como un frente común en torno a la defensa del régimen foral frente al poder central. Los púlpitos de las iglesias se convirtieron en las tribunas desde las que se popularizó, en expresión de Aranzadi, una “religión étnica que fundía el catolicismo integrista con la mitología foral”.¹⁰²

Merece la pena mencionar aquí –por tratarse del antecedente histórico de una de las cuestiones más relevantes de los debates constitucionales en las Cortes durante la Transición–, la polémica vivida en el Senado en 1864 a propósito del tema foral. El senador alavés Pedro de Egaña empleó la palabra “nacionalidad” para referirse a la organización especial de las provincias vascas y defender el régimen foral. Le respondió el presidente del Consejo de Ministros, Alejandro Mon, afirmando que no conocía “más nacionalidad que la nacionalidad española”, aunque a continuación declaraba que “las provincias todas que componen la nacionalidad española no deben temer, en manera alguna, que el Gobierno menoscabe, en lo más mínimo, ninguno de sus derechos”.¹⁰³

¹⁰⁰ GARCÍA DE CORTÁZAR, MONTERO y BETANZOS, 1986b, pp. 80 y 81.

¹⁰¹ MOLINA APARICIO, 2005, p. 132.

¹⁰² ARANZADI, 2000, p. 488.

¹⁰³ GARCÍA DE CORTÁZAR y MONTERO, 1995, p. 26.

Entre 1872 y 1876 se desarrolló la Segunda Guerra Carlista (Tercera para algunos autores), que tuvo al País Vasco y Navarra como escenario principal. Una de las figuras más destacadas fue el cura Santa Cruz, que en diciembre de 1872, adelantándose a la orden de alzamiento del pretendiente carlista, entró en España desde el País Vasco francés, convirtiéndose en una pesadilla para las tropas leales al Gobierno en Guipúzcoa, a pesar de que la partida que capitaneaba apenas llegó a contar con unos centenares de miembros. Santa Cruz perfeccionó y aprovechó todo el potencial de la *guerra de guerrillas*.

El país vasconavarro, a finales de 1873, estaba en poder de los carlistas, a excepción de algunas ciudades. El carlismo, al que la mayoría sociológica vasca era afín, se había acabado apropiando de los Fueros como una seña de identidad propia en la década anterior. Carlos VII y sus seguidores consiguieron crear una perfilada estructura estatal en las provincias vasconavarras, con las diputaciones como base, tal como explica Jordi Canal, lo que ha permitido hablar de un “Estado carlista”, aunque con capital ambulante. El carlismo reclutó combatientes, impuso y recaudó tributos, ejerció una eficaz administración, impartió justicia y emprendió incluso una política cultural —el hito más sobresaliente fue la puesta en marcha de la Universidad de Oñate—. ¹⁰⁴

La abolición de los Fueros vascos se convirtió en un tema central de la retórica nacionalista española entre 1872 y 1876. ¹⁰⁵ Su objetivo era acabar de una vez con los privilegios de unas Vascongadas que se manifestaban permanentemente en insurrección y que habían puesto en peligro varias veces la estabilidad del Estado. Las provincias vasconavarras acabaron representando en ese momento “la tierra del martirio español”, tal como las definió Pérez Galdós en uno de sus *Episodios Nacionales*, ¹⁰⁶ extendiéndose la conversión de lo vasco y de los vascos en un símbolo negativo de la identidad nacional. Entre la regencia constituida por Cánovas del Castillo el 31 de diciembre de 1874 y la proclamación de la Constitución de 1876, los Fueros vascos se convirtieron en un asunto de Estado que la práctica totalidad del espectro político liberal, salvo el agonizante Partido Moderado, identificó con el carlismo.

¹⁰⁴ ARÓSTEGUI, CANAL y CALLEJA, 2003, p. 85.

¹⁰⁵ Sobre este tema, véase: APARICIO MOLINA, 2005.

¹⁰⁶ Pérez Galdós, en el número 28 de sus *Episodios Nacionales*, bajo el título *Montes de Oca*, dice: “Álava, con Navarra, Vizcaya y Guipúzcoa, es la tierra que podríamos llamar del martirio español, el fúnebre anfiteatro de sus luchas de fieras y el redondel en el que se han despedazado los gladiadores, por el gusto de las peleas y la embriaguez de la sangre”.

La prensa liberal española convirtió al conjunto de los vascos en unos “montañeros ignorantes”, “fanáticos”, “egoístas”, “rebeldes” o “parricidas”. Por el contrario, la retórica nacionalista española del Sexenio dibujaba a los españoles como “liberales”, “demócratas”, “tolerantes”, “abiertos” y “pacíficos”. El nacionalismo estatal, con el doble objetivo de aislar al carlismo en esas tierras y de reforzar la todavía débil condición liberal del resto de las provincias, usó en su beneficio un estereotipo de *fuerismo deconstruido*, concediendo un sesgo separatista a sus extremos de singularidad étnica. De ahí procedían afirmaciones como “para los vascongados no hay más nacionalidad que Vasconia. (...) Los vascos, acompañados en ocasiones de los navarros, forman un pequeño Estado que vive como parásito de España y es responsable de la reciente guerra que la ha desangrado”.¹⁰⁷ El antifuerismo imaginó a España como una nación inacabada, dividida entre las provincias vasconavarra carlistas y el resto, liberales, ahondándose así la brecha identitaria entre vascos y españoles.

Aquella campaña del Estado liberal contra el fuerismo y contra los vascos en su conjunto tendría graves consecuencias para el futuro. Fue decisiva en la configuración de la identidad vasca que, hasta entonces, como ya hemos apuntado, apenas había sido la suma de varias identidades étnicas muy provincializadas, dispersas, más allá de sus afinidades culturales, de una lengua común (el euskera) con distintos dialectos, y de un sistema foral similar. Las élites vascas percibieron, claro, como una agresión exterior ese discurso patriótico de oposición y acabaron *haciendo piña*, uniéndose en una misma categoría de colectividad identitaria.

A finales de enero de 1876, una ofensiva a gran escala de las tropas del rey Alfonso XII logró un avance imparable, mucho más rápido de lo esperado, que afectó primero a las tres provincias vascas y, seguidamente, a Navarra. La caída de Estella a mediados de febrero fue el golpe de gracia del bando carlista. Para entonces, el estereotipo vascongado que se había impuesto en España era el de una comunidad de egoístas y privilegiados económicos frente al resto del país. El fuerismo no encontró cabida en la definición unitaria del Estado que abanderaba la Restauración. Los Fueros no se veían compatibles con el liberalismo: o los vascos aceptaban su supresión o eran vistos como sospechosos de carlistas.

¹⁰⁷ APARICIO MOLINA, 2005, p. 210.

1.5. Abolición foral

El 21 de julio de 1876 se promulgó la Ley¹⁰⁸ que ha pasado a la posteridad como la de la abolición de los Fueros vascos (Navarra mantuvo la Ley Paccionada de 1841). Conviene subrayar que en el ánimo de Antonio Cánovas del Castillo no estaba tanto la abolición total del sistema foral como el objetivo de asentar una autonomía administrativa de las provincias vascas sobre unos fundamentos jurídicos distintos a los que habían regulado hasta entonces su relación con el Estado. Pero la fuerte oposición de las autoridades forales a la Ley de 21 de julio hizo imposible el acuerdo.

Es fundamental comprender el impacto de aquella Ley en la mentalidad colectiva vascongada, que había hecho de los Fueros su tótem protector y la garantía de una sociedad idílica, según el imaginario que se había ido forjando a través de la mitificación histórica, como hemos visto. La pérdida foral se convirtió en un tema de lamento común entre vascos de todas las ideologías y en el origen de todas las reclamaciones al poder central para lograr un encaje institucional de las provincias vascongadas en el Estado. Un liberal como Orueta reconocería años después, en 1907, que en buena parte del País Vasco

“se sintió íntimamente y hondamente el derrumbamiento del último resto de nuestras seculares tradiciones y se formó un sentimiento hondo y general de indignación, ante la enorme injusticia que, bajo el pretexto de la unidad nacional, se cometía con el solar vascongado”.¹⁰⁹

Pero insistamos, el presidente del Consejo de Ministros, Cánovas, lo que pretendía era una *solución a la navarra*, introduciendo modificaciones sobre todo en el plano contributivo y militar, pero dejando a salvo los organismos forales. Sin embargo, como explica Luis Castells, la posición numantina de los representantes vascos no ayudó a que cuajara aquella vía y, con la abolición, se entró en una etapa en la que el nuevo

¹⁰⁸ Ley de 21 de julio de 1876: <http://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1876/207/A00213-00213.pdf>

En la Ley no se habla de “abolición de los fueros”, sino de que se extienden los deberes y derechos constitucionales “a los habitantes de las provincias de Vizcaya, Guipúzcoa y Álava, del mismo modo que a los demás de la Nación”.

¹⁰⁹ GARCÍA DE CORTÁZAR y MONTERO, 1995, p. 33.

orden carecía de la legitimidad popular que la continuidad de los organismos forales hubiera permitido.¹¹⁰

Con todo, Cánovas promovió un entendimiento con un sector de los fueristas liberales vascongados –los llamados *transigentes*– que se tradujo en la instauración del régimen de concierto económico. La actitud de Cánovas de respeto a un régimen administrativo especial para las provincias vascas en un momento en el que, según sus propias palabras, “el Gobierno podía haber llevado a las provincias vascongadas sin el menor trastorno todas las disposiciones que quisiera llevar, hasta las más duras”, no se debió sólo a su prudencia política y tendencia al pacto; fue consecuencia también de su enorme interés por ganarse a la nueva oligarquía empresarial vasca, así como de su reconocida admiración por el pueblo vasco y su historia.¹¹¹ De ello da fe el preámbulo del Real Decreto de 28 de febrero de 1878 por el que se estableció el primer concierto, en el que se reconocía que las instituciones forales “viven encarnadas en cada uno de los vascongados y constituyen su manera de ser social, política y económica”.¹¹²

Castells y Cajal destacan que la aspiración de bilateralidad desde el ámbito vasco en su relación con la Administración central –que llega hasta nuestros días- se vio ampliamente satisfecha en la negociación de asuntos como el régimen de concierto:

“Las Diputaciones pusieron un especial empeño en mantener una vía de comunicación directa con el Ejecutivo, saltándose la intermediación del Legislativo. Se asumía interesadamente la visión más conservadora, la de los moderados, de que el vínculo con esas provincias y España era la institución monárquica y no el cuerpo político de la nación. Las provincias forales obtuvieron beneficios con ese peculiar funcionamiento, por lo que no es extraño que se colase en el nuevo régimen del concierto económico”.¹¹³

Gracias a la actitud de los sucesivos gobiernos centrales, las Diputaciones reforzaron extraordinariamente su papel al aparecer como los únicos interlocutores entre el Estado y la sociedad vasca, estableciéndose una continua negociación bilateral que se saltaba todos los cauces parlamentarios. Este modo de actuación será el que, como veremos, a finales del siglo XX, ya durante la Transición, pretenderá imponer el PNV con su fórmula del pacto de Euskadi con la Corona.

¹¹⁰ CASTELLS, 2004.

¹¹¹ ALONSO OLEA, 1995, p. 31.

¹¹² MOLINA APARICIO, 2005, p. 260.

¹¹³ CASTELLS y CAJAL, 2009, pp. 18 y 19

Hay que decir que aquel concierto se planteó como un acuerdo provisional para que las provincias vascongadas contribuyeran como las demás al esfuerzo común del Estado. Pero como éste carecía de datos suficientes y fiables para poder fijar las cuotas que les correspondía pagar a las tres provincias y, además, acababa de terminar la guerra que había afectado muy negativamente a sus arcas, se estableció un plazo de ocho años con descuentos de la carga estimada. Se suponía que, pasado ese tiempo, la Hacienda central incorporaría plenamente a las tres provincias a su control.

No fue así. El 4 de junio de 1887, con los liberales en el Gobierno, fue aprobado en las Cortes el Presupuesto del Estado que contenía en su artículo 14 el texto de la renovación del concierto económico, confirmándose ya el régimen concertado como indefinido y no como una medida provisional tras la pasada guerra civil.¹¹⁴

El concierto económico (convenio en Navarra) se tradujo en unos recursos crecientes por parte de las Diputaciones vascas y en un volumen de gasto en servicios económicos y bienes preferentes (beneficencia, sanidad y educación) sustancialmente mayor que en el conjunto de España.¹¹⁵

El articulado legal del primer concierto no reflejaba sólo los acuerdos en materia fiscal, sino que aludía al respeto del Estado a las atribuciones económicas y administrativas de las tres Diputaciones vascas. Pero nunca se detallaron de forma concreta, lo que supuso un problema y una ventaja para éstas: el problema fue la ausencia de un texto legal al que acudir cuando se producía una disputa entre administraciones; la ventaja, que siempre cabía decir que la competencia en cuestión había sido ejercida por la Diputación o el Ayuntamiento vasco desde antiguo.

El viejo régimen foral desapareció como tal entre 1876-1877. Pero, como documenta Eduardo Alonso Olea, “incluso por testimonios de época se insistía en que las Diputaciones vascongadas habían incrementado [a partir de esa fecha] sus atribuciones respecto a las de naturaleza foral”,¹¹⁶ aunque ya no fueran elegidas ni controladas por las Juntas -se pasarían a elegir por un sufragio ejercido por distritos-. Ni el propio Estado era capaz de ejercer un control real sobre ellas.

¹¹⁴ ALONSO OLEA, 1995.

¹¹⁵ VALDALISO, 2002, p. 189.

¹¹⁶ ALONSO OLEA, 1995, p. 19.

Y es que, a través del régimen de concierto y del modelo político conservador auspiciado por Cánovas, se garantizó, paradójicamente, la pervivencia de una cultura foral en las provincias vascas. Y, sin embargo, el victimismo fuerista, primero, y la construcción ideológica que haría el nacionalismo desde finales del siglo XIX, acabaron imponiendo una idea de abolición que perduraría para siempre, y que fijaría en las leyes de 1839 y de 1876 la causa del *problema vasco*, vivamente presente en la sociedad al inicio de la Transición, un siglo después. Fue, sin duda, un triunfo del nacionalismo en el campo de lo simbólico, que acabaría penetrando en la conciencia colectiva de todos los habitantes de las provincias vascas hasta nuestros días, independientemente de su ideología.

En 1876, Fidel de Sagarmínaga fundó en Bilbao la sociedad Euskalerría y lanzó la consigna de “Unión vasconavarra” en un intento de coaligar a todas las fuerzas fueristas de las cuatro provincias, por encima de su adscripción al liberalismo o al carlismo. Su eco fue, sin embargo, escaso. Un año después se creó en Navarra la Asociación Euskara. La integraron intelectuales fueristas navarros con el fin de promocionar la cultura vasca. Su antecedente inmediato fue el frente fuerista que se había constituido en torno a la abolición de los Fueros (como la citada sociedad Euskalerría) y el diario *La Paz*, órgano oficioso en Madrid de las Diputaciones forales, cuya línea ideológica fue de enorme influencia para el movimiento. Aunque el conflicto de 1876 no concernía directamente a Navarra, la solidaridad que la abolición foral en las Tres Provincias suscitó en una parte de los navarros fue, como explica Antonio Elorza, lo que llevó a que ese fuerismo navarro recogiera la antorcha del vasquismo.¹¹⁷ Eso sí, le caracterizaba un doble patriotismo. “A la pregunta de si son vasconavarros o españoles, los hombres de *La Paz* dirán que ‘ambas cosas, porque no sentimos menos orgullo con el uno que con el otro título, porque tenemos títulos para llamarnos tan buenos españoles como los que en otras comarcas de la nación han nacido’”.¹¹⁸

Los miembros de la Asociación Euskara proclamaron por primera vez el lema *Zazpiak-bat* (*Los siete en uno*) en referencia a los cuatro territorios vascos de España y a los tres del sur de Francia, e invocaron en la revista *Euskara* la unidad del pueblo vasco. Su actividad se centró en el ámbito cultural y lingüístico. En política, la Asociación no representó ningún peligro serio para los partidos mayoritarios Sin embargo, no hay que

¹¹⁷ ELORZA, 1978, p. 18.

¹¹⁸ ELORZA, 1978, p. 21.

desdeñar su importancia. Porque, como explica Juan Aranzadi, autores como Goizueta, Araquistain, Vicente de Arana, Campión o Juan Iturralde y Suit –muchos adheridos al movimiento de los euskaros, prenacionalista y fuerista radical–, realizaron “el primer intento consciente y deliberado de difundir y popularizar la mitología foral, conciliándola con algunas leyendas tradicionales que se empezaban a conocer y, sin escrúpulo alguno, inventando otras más acordes con el espíritu *preabertzale* (...); en todos ellos abunda la invención y escasea la tradición”.¹¹⁹

Muchas de aquellas invenciones románticas que mitificaban nostálgicamente un pasado idealizado, como la Batalla de Arrigorriaga, tuvieron una popularidad enorme e influirían de forma notable en la reacción milenarista sabiniana.¹²⁰ Y, siguiendo a Jon Juaristi, configuraron un arquetipo del vasco sustentado sobre dos rasgos distintivos: el arraigo en la tierra y la violencia resistencial contra los enemigos exteriores, que, celosos de las libertades vascas, no habrían dejado de hostigar a los montañeses desde los orígenes de la Historia. El vasco encarnaría así el paradigma del “campesino guerrero”.¹²¹

El precursor de todos aquellos autores fue el escritor francés Joseph-Augustin Chaho (1810-1858). Como dice Juaristi, “él fue el inductor del prenacionalismo en el fuerismo vasconavarro (...), un prenacionalismo indisolublemente ligado a su filocarlismo”.¹²² Este autor presenta los alzamientos de los carlistas vascos como una lucha por la independencia de sus provincias y por su constitución ancestral, anterior y superior a las constituciones modernas. Esa visión falsa e idealizada de las guerras carlistas como guerras por la independencia vasca ha llegado hasta nuestros días y forma parte del argumentario *abertzale*.

La leyenda de Chaho que mayor huella dejó para la posteridad fue la de Aitor, nombre que dio al mítico fundador del pueblo vasco, rompiendo así con la tradición que hacía a los vascos descendientes de Túbal. Juaristi explica que, con la invención de

¹¹⁹ ARANZADI, 2000, p. 262. Sobre los mitos y leyendas vascos: JUARISTI, 1988.

¹²⁰ Sabino Arana narra la Batalla de Arrigorriaga en el primer capítulo de *Bizcaya por su independencia*. “Un mito que surgió como legendaria explicación a los orígenes del Señorío de Vizcaya y como cobertura religiosa de una doctrina jurídica pactista, pasa primero a simbolizar una hidalguía universal solariega y territorial, unida a una secular *independencia* y pacto posterior, y termina sirviendo para negar todo tipo de pacto y renegar de la institución señorial por fidelidad a esa independencia y al patriótico sentido de la Tierra”. ARANZADI, 2000, p. 372.

¹²¹ JUARISTI, 1988, p. 168.

¹²² JUARISTI, 1988, p. 84.

Aitor, Chaho persiguió un doble objetivo: dotar a los vascos de un antepasado común propio distinto del de los demás españoles, y separar absolutamente la genealogía del pueblo vasco de las de los pueblos semíticos.

Coetáneo de Chaho, el novelista tradicionalista navarro Francisco Navarro Villoslada (1818-1895) escribió la obra más extensa y popular de la literatura fuerista: *Amaya o los vascos en el siglo VIII* (1877). Es un compendio de tradiciones apócrifas, un híbrido de leyenda y novela histórica. En palabras de Juaristi:

“Navarro Villoslada depuró a Chaho de sus tachas revolucionarias o, simplemente, heterodoxas, para conservar el fondo tradicionalista de algunos de sus planteamientos. (...) Para Navarro Villoslada, la sociedad que describe Chaho corresponde a la época anterior a la cristianización. Defendiendo su primitiva independencia, los vascos se enfrentaron a los invasores germánicos; pero, unidos con éstos por los lazos de la religión de Cristo, se enfrentaron juntos al enemigo común, el Islam, iniciando así la Reconquista y estableciendo los cimientos de la nación española”.¹²³

Como sostiene Aranzadi, “fue el núcleo legendario de los Fueros más que su realidad jurídico-institucional lo que a través del carlismo y el fuerismo pasó a fundamentar el nacionalismo vasco”.¹²⁴ Juan Venancio Araquistain, autor de *Tradiciones Vasco-Cántabras*, lo había expresado en 1867: “La Historia formará eruditos, pero no hace héroes, sobre todo en las masas. Sólo las tradiciones, los cantos, en fin, las historias populares, como eco que son de sus sentimientos, de sus ideas y hasta de sus preocupaciones, tienen fuerza para inflamar la imaginación de los pueblos”.¹²⁵ Qué duda cabe de que las leyendas cumplían el papel de agentes de movilización por encima de cualquier criterio científico de autenticidad.

Castells subraya que en las primeras tres décadas de la Restauración, en contra de lo que se manifestaba públicamente, no existió por parte de la mayoría de los representantes vascos -que negociaron sucesivamente la renovación del concierto- una voluntad real de afrontar el tema de la reintegración foral o su posible actualización en forma del restablecimiento de las Juntas Generales. Ni en 1887 ni en 1906 se planteó verdaderamente el asunto en la negociación con el Gobierno, a pesar de las campañas populares en marcha a favor de la plena recuperación de los Fueros. La prioridad era la

¹²³ JUARISTI, 1988, pp. 126-127.

¹²⁴ ARANZADI, 2000, p. 436.

¹²⁵ ELORZA, 1978, p. 55.

obtención de un buen concierto y, en todo caso, como manifestó Adolfo Gabriel Urquijo, presidente de la Diputación de Vizcaya en 1906, se podía pedir la reintegración foral “siempre que no ponga en peligro la subsistencia del mismo concierto”.¹²⁶ Abunda Castells: “Se utilizaba la apelación al Fuero como señuelo, como gancho, para promover la movilización de la población tras las diputaciones y presionar así al Gobierno con el fin de lograr unas mejores condiciones en la renovación del concierto”.¹²⁷

Pero, al mismo tiempo, se fue sustanciando una doctrina que presentaba el concierto como una continuación del régimen foral y, por tanto, como un tipo de derecho que el Ejecutivo español no estaba capacitado para suprimir, elevándolo a la categoría de pacto bilateral cuya alteración exigía el mutuo acuerdo. El paulatino calado social del concierto fue tal que hasta el PNV, el partido creado por Sabino Arana, pasó de mostrarle inicialmente hostilidad a sumarse desde 1903 a iniciativas en su defensa.

1.6. Surgimiento del nacionalismo vasco

Sabino Arana (1865-1903) dio sus primeros pasos políticos militando en el carlismo. Pero tras un proceso vital e intelectual que le llevó a abrazar a “Bizcaya” como su única Patria, en 1895 fundó el Partido Nacionalista Vasco (PNV), un hito que marcará un antes y después en la historia de las provincias vasconavarra. Arana recogió del fuerismo los argumentos y símbolos que subrayaban las peculiaridades étnicas y el mito de la independencia ancestral de los vascos; pero rechazó del mismo los elementos ideológicos que enfatizaban los lazos históricos de los vascos con el resto de los españoles. La sociedad vasca seguía siendo, en tiempos de Arana, profundamente fuerista; el recuerdo romantizado de los Fueros estaba muy vivo. Ahora bien, como dice Juan Pablo Fusi, “la memoria colectiva los recordaba como un régimen histórico singular y propio, pero no como códigos de una soberanía vasca distinta a la española”. Consciente de ello, Arana dejó así de llamarse fuerista para declararse sólo nacionalista. La ruptura, en especial con el carlismo, resultaba así inevitable.¹²⁸

¹²⁶ CASTELLS ARTECHE, 2009, p. 124.

¹²⁷ CASTELLS ARTECHE, 2009, p. 124.

¹²⁸ FUSI, 1998, pp. 27 y 28.

Desde su nacimiento, el nacionalismo vasco se asoció a la defensa de la cultura tradicional puesta en peligro por el extraordinario y rapidísimo cambio demográfico y el proceso asimilador de la cultura oficial. Libre de trabas tras la abolición foral, a finales del siglo XIX la burguesía vizcaína emprendió, a gran escala, la exportación de mineral y la industrialización de la provincia –fenómeno que, más lentamente, se produciría después también en Guipúzcoa-. Entre 1876 y 1914 la ría de Bilbao se convirtió en el epicentro de la economía del País Vasco y Vizcaya, en el principal centro siderúrgico de toda España, con un desarrollo extraordinario que culminaría a principios del siglo XX con la fundación de la empresa Altos Hornos de Vizcaya. En muy poco tiempo desplazó a Asturias como el foco principal de producción de hierro y acero.¹²⁹ Las minas y la industria naciente precisaban de abundante mano de obra, lo que se tradujo en una gran emigración procedente, primero, de las provincias circundantes y, después, de casi toda la península. El resultado fue que la clase obrera vasca mayoritariamente no era de origen vasco. Frente a la nueva sociedad industrial que fue surgiendo subsistía, claro, una sociedad tradicional de artesanos en vías de proletarización, pescadores y campesinos. En el marco de la tensión entre ambas, como explica Corcuera Atienza, es donde encontró su espacio el nuevo nacionalismo vasco.¹³⁰

Para Arana, el idioma se convirtió de inmediato en un instrumento político capaz de forzar una neta distinción entre vascos y españoles. El odio al inmigrante *maketo* es una idea fuerza central en el primer Arana. Juan Pablo Fusi pone el acento en que la existencia de un sentimiento de identidad ya plenamente arraigado y la abolición foral fueron prerequisites para que surgiera el nacionalismo, pero que si cuajó el particularismo local como nacionalidad fue sobre todo por las enormes transformaciones sociales y económicas que produjo la industrialización en el País Vasco. Como sostiene este autor:

“El nacionalismo vasco fue la reacción de núcleos de las clases medias vascas de extracción euskaldún, que vieron en la industrialización y sus secuelas (conflictos laborales, inmigración, secularización, declive del ámbito rural...) una amenaza a la personalidad vasca y una dislocación irreversible de las formas de vida tradicionales de su sociedad”.¹³¹

¹²⁹ LARRÍNAGA, 2005, pp. 115 y 116

¹³⁰ CORCUERA ATIENZA, 2001, p. 51

¹³¹ FUSI, 1984.

Como explica José Luis de la Granja, la invención de la nación vasca por parte de Arana tuvo mucho de “descubrimiento, de imaginación y falseamiento”. Pero él no fue el inventor de la tradición vasca, algo de lo que, como hemos visto, se había encargado el fuerismo romántico. Lo que hizo Arana fue romper en cierto modo con esa tradición al reformularla en clave independentista, creando nuevos mitos como la afirmación de la existencia de unos Estados vascos independientes anteriores a la ley del 25 de octubre de 1839. Así, escribió:

“Las instituciones que se llaman Fueros Vasko-Nabarro no son privilegios: son leyes propias de estos pueblos libres con libertad originaria, creadas libremente y con soberana potestad por ellos mismos para sí mismos, sin injerencia de ningún poder extraño. (...) Es pues inexacto decir que el Gobierno español ha abolido, suprimido, derogado, etc., los Fueros Vasko-Navarros: lo que es exacto y preciso, en términos históricos jurídicos, es que España ha conquistado y sometido en este siglo al Pueblo Vasko”.¹³²

Sabino Arana, a través de una revisión mitificada y falseada de la historia del pueblo vasco, y apoyado en un profundo antiespañolismo, concibió una Euskadi esencialista y patrimonialista que sólo les correspondería a los vascos nacionalistas y católicos que comulgaran con su lema *Dios y Ley Vieja*.¹³³ Arana consideraba que la Historia tenía una alta función moral y educadora y creía que los vascos ignoraban la suya propia por culpa de la tergiversación y el falseamiento de los historiadores en su intento de hacer pasar a las provincias vascas como parte integrante de la nación española. Con el fin de dar la vuelta a la situación, publicó su famoso *Bizcaya por su independencia*, sobre cuatro gloriosas batallas de la Vizcaya medieval. Tanto la leyenda de la batalla de Arrigorriaga como la figura del primer Señor de Vizcaya, Juan Zuria, son apócrifas. Pero eso era lo de menos para el fundador del PNV, que respondió a las críticas de historiadores vascos de su tiempo, como Artiñano, Labayru o Sagarmínaga, achacándoles ser españoles o regionalistas en vez de nacionalistas como él.¹³⁴

El discurso nacionalista incluía, de pronto, una novedad fundamental: el rechazo al doble patriotismo, a la doble identidad vasco-española, hasta ese momento indiscutible. La teoría aranista de una independencia vasca destruida mediante la derogación de la

¹³² ARANA GOIRI, 1995, pp. 79 a 82.

¹³³ DE LA GRANJA, 2003, p. 15.

¹³⁴ DE LA GRANJA, 2003, p. 155.

Ley de 25 de octubre de 1939 alteraba de forma radical la naturaleza del problema vasco, circunscrito hasta ese momento al dilema abolición/reintegración foral. Porque la nueva tesis nacionalista hacía muy difícil la acomodación entre los Fueros vascos y la Constitución, ya que presentaba a aquéllos como unos derechos históricos derivados de una soberanía distinta y anterior a la soberanía española. Siguiendo a Fusi, la teoría aranista no dejaba otra vía para la resolución del problema que “un pacto entre los Estados vascos y el Estado español”.¹³⁵

La aceptación de la idea de una nacionalidad vasca en los términos que proponía el nuevo nacionalismo sabiniano no fue inmediata ni mucho menos. Durante los primeros años de su existencia, el nacionalismo fue fundamentalmente un movimiento vizcaíno. Como fuerza de ámbito territorial vasco no empezó a tener éxito hasta después de 1914 y, en realidad, no adquirió gran peso hasta los años de la Segunda República. Durante las tres primeras décadas del siglo XX, Euzkadi, el neologismo inventado por Arana para definir la *nación vasca*, sólo será aceptado por los seguidores del partido. Pero desde un punto de vista jurídico-político se convertiría en una entidad real en los años treinta, al ser asumido ya también por las izquierdas (republicanos, socialistas y comunistas).¹³⁶

La mayor parte de los primeros líderes del movimiento nacionalista vasco habían sido carlistas. Incluso el programa del PNV elaborado en la década de 1890 está absolutamente ligado a las ideas centrales del tradicionalismo: énfasis similar sobre la unidad católica, oposición al liberalismo y preeminencia de los intereses clericales. Pero, como explica Martin Blinkhorn,

“fue la preocupación sobre la raza [vasca] lo que terminó creando una brecha ideológicamente infranqueable entre el nacionalismo vasco y el carlismo. (...) Los propagandistas nacionalistas sostenían que la raza vasca no sólo era única en su género, sino superior a la española; su franca hostilidad hacia España era simbolizada por la quema de la bandera nacional al grito de ‘¡muera España!’. [Pero para el carlismo] el modo de satisfacer los anhelos de las regiones de España no era el separatismo, sino el regionalismo, tal como lo definían los carlistas: la devolución de los poderes administrativos dentro de la estructura de la inviolable unidad nacional”.¹³⁷

¹³⁵ FUSI, 2000, pp. 229 y 230.

¹³⁶ DE LA GRANJA, 2003.

¹³⁷ BLINKHORN, 1979, p. 48.

Para los carlistas, los Fueros, lejos de ser un principio de soberanía vasca, eran el fundamento de la unidad de España.

El PNV experimentó un fuerte impulso a partir de 1898, con la integración de los llamados *euskalerriakos*, lo que hizo que la formación diera un giro hacia unos planteamientos políticos más posibilistas. El movimiento había sido fundado por el fuerista liberal Fidel de Sagarmínaga, pero desde su fallecimiento, en 1894, lo presidía el empresario naviero Ramón de la Sota.

Tras la muerte de Sabino Arana, en 1903, el PNV se quedó no sólo huérfano de líder, sino que vio cómo se acentuaba la lucha interna que ya se había manifestado aún en vida del propio Arana por su supuesta *evolución españolista* (la tensión entre regionalistas y nacionalistas, *euskalerriakos* y *sabinianos*, sería una constante durante las primeras décadas del siglo XX). La Asamblea Nacional del partido aprobó en diciembre de 1906 el texto de un Programa-Manifiesto en el que quedó reflejado que su máximo objetivo político sería la “plena reintegración foral”.¹³⁸ Siguiendo a Antonio Elorza, en torno a la ambigüedad de este propósito se articularán las aspiraciones y actitudes divergentes de burgueses regionalistas y pequeña burguesía independentista, forzados a convivir en un mismo partido por razones de eficacia.¹³⁹

En junio de 1916, el Euzkadi Buru Batzar (EBB) [consejo ejecutivo del PNV], envió a tres hombres, José Eizaguirre, Isaac López Mendizábal y Luis Eleizalde, a la Tercera Conferencia de las Naciones que se celebró en Lausanne (Suiza). En su *rapport*, la delegación peneuvista lo dejó claro:

“Lo que los vascos de la península exigen es la reintegración foral sin restricción alguna, que definen como el derecho a reunirse en Juntas Generales y Cortes con un poder legislativo no controlado en las regiones respectivas”.¹⁴⁰

A finales de 1916, el PNV fue rebautizado y cambió su nombre durante algunos años por el de Comunión Nacionalista. Entre 1917 y 1919 se planteó por primera vez la posibilidad de un acercamiento de posturas entre el nacionalismo vasco y el poder central con un proyecto político-administrativo que definía, aun con muchas lagunas e imprecisiones, una posible forma de encaje institucional de las provincias vascas dentro

¹³⁸ *Historia del nacionalismo vasco. 1876-1979*, 1994, p. 10.

¹³⁹ ELORZA, 1978, p. 330.

¹⁴⁰ ARZALLUZ, 1986, p. 14.

del Estado. Cabe recordar que en 1914 se había constituido la Mancomunidad catalana, que integraba a las cuatro diputaciones con un fin administrativo, aunque sin capacidad legislativa. Y no faltaron voces en el seno del nacionalismo vasco, como José Antonio Engracio Aranzadi, *Kizkitza*, director del diario bilbaíno *Euzkadi*, que lanzaron la idea de una Mancomunidad Vasca siguiendo el ejemplo catalán.

En las elecciones provinciales de marzo de 1917, en pleno avance electoral, los nacionalistas lograron dos diputados en Guipúzcoa y, por primera vez, la mayoría en la Diputación de Vizcaya. Las tres Diputaciones vascas acordaron poco después solicitar al Gobierno una vía de autonomía –la Diputación navarra, donde seguía vigente, recordemos, la Ley Paccionada de 1841, quedó voluntariamente al margen-. La indeterminación del concierto ante la creciente complejidad del sistema fiscal generaba cada vez más fricciones entre administraciones, y eso llevó al acuerdo de los distintos partidos vascos para reclamar un estatus autonómico con competencias claramente fijadas. Ludger Mees destaca cómo la sonada bofetada con la que el presidente Maura reaccionó ante la mano tendida de un nacionalismo vasco conservador y moderado “recrudesció el conflicto y cerró una posible vía de desarrollo que podía haber dado lugar a una especie de *catalanización* del nacionalismo vasco”.¹⁴¹

Hay que subrayar que lo que se pedía era, fundamentalmente, una solución fuerista, respetuosa con la unidad nacional y que no contemplaba ni siquiera un Gobierno vasco unitario, ni planteaba la cuestión de Navarra. Pero en medio de la crisis política que viviría España entre 1919 y 1923, que dio paso a la Dictadura, los Gobiernos sucesivos no quisieron tomar en consideración aquel proyecto.

El alma pragmática o posibilista de Comunión Nacionalista [PNV] le había llevado a aceptar que el mensaje de las tres diputaciones vascas al Gobierno incluyera la

¹⁴¹ MEES, 2009, p. 42.

En la misma línea de Mees, se expresa Juan Pablo Fusi, que sostiene que “probablemente se perdió entonces una excelente oportunidad” de encauzar el problema vasco. FUSI, 1998, p. 34.

En noviembre de 1917, las tres Diputaciones vascas acordaron elevar el siguiente mensaje al Gobierno de Su Majestad: “(...) este íntimo anhelo sentido por el País sólo puede encontrar satisfacción cumplida en el restablecimiento de sus instituciones seculares, de sus Fueros, feliz expresión y fórmula de la libertad del País Vasco, que nunca constituyó obstáculo para el progreso de los intereses generales. (...) Más en el caso de que el Gobierno de S. M. no se aviniera a acceder a los deseos de las provincias vascongadas en el sentido de una plena reintegración foral, las Diputaciones, sin hacer dejación ni por un momento de los derechos históricos que se han invocado en todos los tiempos por las Corporaciones que hablaron en nombre de Vizcaya, Guipúzcoa y Álava, consideran necesario que se ensanchen los términos de su autonomía actual, aprisionada dentro de los límites demasiado estrechos y embarazosos”. ORUETA, 1934, p. 25.

cláusula de “la unidad de la nación española”. Y esa moderación que comportaba dejar de lado aspiraciones independentistas contribuyó a los posteriores éxitos electorales del partido, que en 1918 logró su primer grupo en las Cortes. Pero, al mismo tiempo, seguía reclamando la restauración foral y sus dirigentes afirmaban que la situación del País Vasco anterior a la Ley de 1839 era la independencia, como reflejaron, por ejemplo, en el telegrama que los parlamentarios peneuvistas enviaron al presidente de EEUU Wilson en octubre de 1918, saludándole por las bases de la futura paz mundial, fundamentadas “en el derecho de toda nacionalidad, grande o pequeña, a vivir como ella mejor disponga”. El telegrama empezaba diciendo: “Al cumplirse el 79 aniversario de la anulación, por el Gobierno español, de la independencia del pueblo vasco...”.¹⁴²

A comienzos de 1919 nació la Liga de Acción Monárquica, que se convertiría en el órgano político de una gran parte de la alta burguesía vizcaína. García de Cortázar subraya que no se ha ponderado suficientemente la mística españolista que envolvía a la Liga y su beligerante militancia patriótica, como respuesta justamente a la *cuestión vasca*. Irrumpía así un nacionalismo español en las Vascongadas como reacción frente a un nacionalismo vasco que desafiaba una cierta idea de España. La derecha vasca, que hasta ese momento había roto lanzas en pro del reconocimiento político de la personalidad histórica del pueblo vasco, abandonó entonces la reivindicación del autonomismo (se popularizará el lema “Fueros sí, estatuto, no”). Y, con ello, se dificultaría aún más el reconocimiento del particularismo vasco por parte del Estado.¹⁴³

La izquierda foral también irrumpió con fuerza en la primera década del siglo XX, llevando a cabo una teorización liberal y democrática de los Fueros y concluyendo que éstos podían reintegrarse en su plenitud en el marco de una República española democrática. Estas tesis llevaron a que destacadas figuras del republicanismo vasco, como Ramón de Madariaga, participaran activamente en la redacción de los proyectos de estatuto para el País Vasco durante la II República. A la misma interpretación también se acabaron sumando los socialistas, que participaron en los proyectos de estatuto de la década de los treinta, si bien cabe subrayar que el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) no hizo del reconocimiento de la nacionalidad vasca una de sus

¹⁴²Telegrama de los parlamentarios vascos al presidente de EEUU Woodrow Wilson:
<http://www.deia.com/2011/10/17/opinion/tribuna-abierta/aquel-telegrama-de-los-parlamentarios-vascos-al-presidente-wilson>

¹⁴³ GARCÍA DE CORTÁZAR y MONTERO, 1995.

aspiraciones políticas; antes al contrario, el eje de su horizonte político era España como unidad política y aun la aspiración internacionalista.

Subraya Félix Luengo Teixidor que liberales, republicanos y carlistas, a pesar de sus discrepancias políticas con el nacionalismo y de la defensa inequívoca de la españolidad de su identidad vasca, se movieron en unas claves simbólicas que, a la postre, también facilitaron la construcción de una identidad nacional más vasca que española. Así, pocos abandonaron el doble discurso donde primaba la reintegración foral, la pérdida de las tradicionales libertades vascas, en suma, la añoranza de la diferencia. Todo ello apoyado por la exaltación de todo tipo de valores, símbolos y actos culturales y políticos que reforzaron y generalizaron una conciencia colectiva vasca y vasquista.¹⁴⁴ Algo muy similar ocurriría también en la Transición.

Comunión Nacionalista, que desde 1917 reclamaba un Estatuto a remolque de la vía catalana de Cambó, sufrió una crisis interna en 1921, dividiéndose en dos: la facción mayoritaria y más posibilista, y la más radical, bautizada como Aberri (que usaría indistintamente este nombre y las entonces extintas siglas PNV). Esta fractura cristalizaba la fuerte controversia ideológica y política que latía en el seno de la formación desde hacía cuatro años, tras la publicación por parte del joven aberriano Jesús de Gaztañaga del artículo “En defensa de la pureza doctrinal” (*Aberri*, 15 de diciembre de 1917), en el que sostenía que la aspiración del nacionalismo sólo podía ser “la independencia absoluta de la nación vasca” y que no cabía ningún vínculo, ni siquiera confederal, con el Estado español.¹⁴⁵

La Dictadura de Primo de Rivera (1923-30) reprimió al nacionalismo, pero fue muy respetuosa con las atribuciones de las Diputaciones vascas. Y, durante aquel periodo, la conciencia de nacionalidad se extendió en amplias capas de la sociedad, entre otras razones por la labor de renovación y difusión cultural vasca de instituciones como la Sociedad de Estudios Vascos o la Academia de la Lengua Vasca, así como por la rápida implantación de modernos medios de comunicación, algunos de los cuales cumplieron un importante papel en la difusión del ideario vasquista.

La represión contra el nacionalismo durante el régimen de Primo contribuyó en realidad a unirlo y a fortalecerlo más; el euskera y otras expresiones de la cultura

¹⁴⁴ LUENGO TEIXIDOR, 2009, p. 155.

¹⁴⁵ DE LA GRANJA, 2003, p. 56.

autóctona se convirtieron en un instrumento de reafirmación de la identidad vasca, algo que caló con éxito en buena parte de la población a través de eventos populares masivos.¹⁴⁶ Resulta imposible no establecer el paralelismo entre lo que ocurrió entonces y lo que pasaría no mucho después, durante la Dictadura de Franco. Está claro que éste no había aprendido ninguna lección respecto a este asunto.

La caída de Primo de Rivera representó para los nacionalistas vascos una nueva perspectiva política. Era el momento de olvidar los viejos conflictos y forjar la unidad de cara al previsible regreso al sistema parlamentario. Y así, en una asamblea conjunta el 16 de noviembre de 1930 en Vergara, Comunión y Aberri se reunificaron. El partido recuperó entonces su nombre histórico: PNV.¹⁴⁷

El mismo día, el sector más laico y liberal del partido declaró su salida y, unido a otros nacionalistas independientes, fundaron Acción Nacionalista Vasca (ANV), que se convirtió en el primer partido nacionalista progresista,¹⁴⁸ acercándose a continuación al republicanismo español. La formación no arraigó en el mundo rural y sólo consiguió cierta implantación en las capitales y zonas industriales de Vizcaya y Guipúzcoa, quedando ausente en Álava y Navarra.¹⁴⁹

Como explica Castells, a lo largo de los años se había ido plasmando entre las distintas fuerzas políticas vascas un planteamiento nuevo, de tipo autonomista, que demandaba básicamente un reconocimiento político expreso para disponer de un sistema diferenciado dentro de España, basado en una serie de competencias propias. El Fuero se seguía empleando en los discursos “como punto de apoyo y sostén con el que otorgar credibilidad a las reclamaciones, pero como una referencia retórica”. Los antiguos anhelos a favor de la plena reintegración foral, en unos casos, o de la autodeterminación, en otros, se sustituían por una vía más pragmática, la estatutaria, para regular las relaciones con el Estado.¹⁵⁰ Y antes de la II República hubo varios proyectos de estatutos vascos, pero ninguno de ellos vio la luz. Fue con el advenimiento del nuevo régimen, en abril de 1931, cuando comenzó la *era del Estatuto*.

¹⁴⁶ FUSI, 1990, p. 27.

¹⁴⁷ DE LA GRANJA, 1986. Reunificación PNV pp. 30 a 54.

¹⁴⁸ ELORZA, 1978, pp. 411 a 415.

¹⁴⁹ DE LA GRANJA, 1986, p. 67.

¹⁵⁰ CASTELLS ARTECHE, 2009, p. 120.

1.7. La ‘era estatutaria’

En las elecciones municipales del 12 de abril de 1931, que dieron paso a la proclamación de la República el día 14, el PNV presentó sus propias listas, al margen de las coaliciones monárquica y republicano-socialista, obteniendo un gran éxito especialmente en el medio rural de Vizcaya y Guipúzcoa (mucho menor en las ciudades y, desde luego, en Álava y Navarra). El País Vasco fue escenario de un confuso nacimiento de la II República pues, mientras Éibar se convirtió en la primera localidad española que hizo ondear en su Ayuntamiento la bandera tricolor en la madrugada del 14 de abril, en la entrada de la villa de Guernica se intentaron reunir el 17 de abril varios centenares de representantes de algunos ayuntamientos vascos y simpatizantes nacionalistas para apoyar un manifiesto que pretendía proclamar la República vasca. Tropas del ejército desplazadas desde Vitoria y Bilbao tomaron militarmente la localidad.

Para la consecución de un Estatuto de Autonomía para Euskadi, el PNV se alió en los primeros meses del nuevo régimen con los tradicionalistas vasco-navarros, con los que se presentó en listas conjuntas a las elecciones a Cortes constituyentes de 28 de junio de 1931. Las derechas lograron quince escaños entre las cuatro provincias (seis del PNV, cinco tradicionalistas y cuatro católicos independientes).¹⁵¹

A diferencia de Cataluña, que contó en 1931 con la Generalitat provisional de Macià, el País Vasco no tenía un organismo preautonómico unitario. Y la rivalidad entre las izquierdas (partidos republicanos, PSOE y ANV) y las derechas se traduciría enseguida en la falta de consenso en torno a un Estatuto. La Sociedad de Estudios Vascos, por mandato de una comisión permanente de alcaldes que representaba a más del 80% de los municipios vascos, elaboró un amplio Estatuto para las cuatro provincias (las tres vascas y Navarra) en mayo de 1931, en el que se declaraba un Estado vasco autónomo dentro del Estado español, con el nombre de Euzkadi. El texto recibió gran cantidad de enmiendas, tanto desde las derechas como desde las izquierdas, desembocando al fin en dos proyectos distintos.

El de las derechas fue el polémico Proyecto de Estatuto del Estado vasco-navarro, conocido como *Estatuto de Estella*, que incluía una enmienda que había sido aprobada

¹⁵¹ DE LA GRANJA, 1986, p. 217

por varios alcaldes guipuzcoanos en virtud de la cual la región se reservaba el derecho de tratar con Roma directamente para establecer las relaciones de la Iglesia con el País Vasco (la enmienda provocó la célebre frase de Indalecio Prieto de que se pretendía instaurar un “Gibraltar vaticanista”). El carlismo había visto la oportunidad de armonizar la defensa de la religión con la reivindicación foral a través de la estructuración de un bloque católico-fuerista que, además, le permitía no dejar el monopolio de la causa autonomista a los nacionalistas y de paso enfrentarse a la política *laicizadora* de Madrid.

El Estatuto fue aprobado por tres cuartas partes de los ayuntamientos vasconavarros el 14 de junio de 1931 en la Asamblea de Estella. Tuvo el rechazo de las cuatro capitales, que contaban con mayoría republicana y representaban casi a la mitad de la población. El Artículo 1º decía así: “Se declara que el País Vasco, integrado por las actuales provincias de Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya, constituye una entidad natural jurídica con personalidad política propia”.¹⁵²

Más de cuatrocientos alcaldes entregaron el texto ante las Cortes españolas el 22 de septiembre. Pero sólo tres días más tarde su tramitación quedó definitivamente interrumpida en las Cortes, de amplia mayoría de izquierdas, por “flagrante inconstitucionalidad” –téngase en cuenta que se trataba del “Estatuto General del Estado Vasco” y las Cortes habían declarado que España era un Estado integral- y por su carácter clerical.¹⁵³ Tres meses después, el 9 de diciembre, se aprobó la Constitución de la II República y el proceso autonómico vasco tuvo que empezar de nuevo, dirigido por las gestoras de las cuatro Diputaciones provinciales vasconavarras.

El antiautonomismo de las derechas no nacionalistas en las cuatro provincias fue *in crescendo*. Como explica José Luis de la Granja, “su acendrado nacionalismo español les enfrentaba al nacionalismo vasco, aunque éste estuviese representado por un partido católico y de orden como el PNV”.¹⁵⁴ En el campo de las izquierdas hubo diversidad de posturas: había autonomistas fervientes como Ramón de Madariaga y Francisco de Ulacia, y antiautonomistas declarados, como el radical-socialista Emilio Azarosa. En general, durante la Segunda República predominó la posición intermedia: los republicanos eran proclives a la autonomía, pero sin mucho entusiasmo, porque para

¹⁵² ORUETA, 1934, p. 172.

¹⁵³ DE LA GRANJA, 2002, p. 69

¹⁵⁴ DE LA GRANJA, 2002, p. 66.

ellos lo prioritario era la consolidación del régimen republicano en toda España. De hecho, como destaca Fusi, los socialistas identificaron nacionalidad vasca con Partido Nacionalista Vasco.¹⁵⁵

Obviamente, el PNV era la formación más interesada en la consecución del Estatuto. Como dijo en 1931 el navarro Manuel Irujo, uno de sus principales dirigentes: “La existencia del Estatuto es tanto como la existencia de Euzkadi. (...) El Estatuto es el reconocimiento de nuestra personalidad ante España y ante el mundo”.¹⁵⁶ Aunque Jesús María Leizaola dejaba clara la posición de su partido en un artículo publicado en 1932:

“No quiero que se crea que lograr la aprobación de nuestro Estatuto supondría haber obtenido la reintegración foral, ni aun en concepto de adaptación de este régimen a los momentos y circunstancias presentes. Nada de eso. Para mí y para todos los foralistas, el movimiento en pro del Estatuto es un movimiento para obtener de modo inmediato por vía legal la situación más tolerable de aquellas que consiente la ley orgánica constitucional de la República española”.¹⁵⁷

Y en el mismo texto, Leizaola añadía que la autonomía era el primer paso para “el ejercicio por el propio País de todas aquellas funciones que él mismo realizaba en la época foral”.¹⁵⁸ Es decir, el partido mantenía una actitud posibilista, con el Estatuto como objetivo a corto plazo, pero sin abandonar su reivindicación básica de la críptica reintegración foral. Lo que permitía al PNV hacer compatible la idea de la independencia vasca con la aceptación de la autonomía como objetivo intermedio.

El 19 de junio de 1932 los representantes de las tres provincias vascas aprobaron por mayoría el llamado *Estatuto de las Gestoras*, en el que ya no aparecía la fórmula Estado vasco, sino que decía que “el País Vasconavarro” se constituía en una “unidad autónoma político-administrativa dentro del Estado español”. La mayoría de los representantes de Navarra lo rechazaron, destruyendo la posibilidad de un marco de autogobierno para las cuatro provincias, ya que el desencuentro entre carlistas y nacionalistas condujo a la disolución definitiva del bloque vasconavarro en agosto, y aplazó, además, la materialización de la autonomía en el País Vasco otros cuatro años. Los carlistas, sobre todo los navarros, no vieron bien aquel texto por considerar que iba

¹⁵⁵ FUSI, 1990, p. 29.

¹⁵⁶ DE LA GRANJA, 2002, p. 66.

¹⁵⁷ ELORZA, 1978, p. 430.

¹⁵⁸ ELORZA, 1978, p. 430.

contra el espíritu fuerista. Aunque, según documentó el ex sacerdote y etnógrafo nacionalista Jimeno Jurío, en Navarra el resultado hubiera podido ser distinto si hubieran votado todos los Ayuntamientos que quisieron hacerlo y si los apoderados que votaron lo hubieran hecho según el “mandato recibido”, ya que fueron bastantes los que votaron en contra o se abstuvieron pese a la orden recibida de hacerlo a favor. A partir de ese momento, Navarra se desentendió de la senda estatutaria vasca.¹⁵⁹

En otoño de 1932, la Junta Regional Carlista de Navarra adoptó la línea de un Estatuto limitado a esta comunidad, mientras que nacionalistas, republicanos y socialistas en el País Vasco iniciaron una nueva andadura autonómica que desembocó en el Estatuto aprobado por la Asamblea de municipios vascos el 6 de agosto de 1933. Se celebró un referéndum en las tres provincias en noviembre. La Constitución entonces vigente de 1931 establecía en el artículo 12 que, para ser aceptado el Estatuto, debía ser aprobado en plebiscito por al menos dos terceras partes de los electores inscritos en el censo de la región.¹⁶⁰ Aunque eso se dio, en Álava los tradicionalistas denunciaron irregularidades en el plebiscito y sostuvieron, en una interpretación torticera, que no se habían alcanzado los requisitos sobre mayorías (triunfó el sí, pero sólo equivalía al 46,40% del censo de la provincia, por debajo del 50%¹⁶¹). Con ese pretexto, la tramitación en las Cortes del segundo bienio republicano, con mayoría de derechas, fue paralizada en febrero de 1934¹⁶².

Como explica el historiador Antonio Rivera, entre 1932 y mayo de 1933 se vivió un durísimo pulso en el País Vasco entre los republicano-socialistas y los nacionalistas tratando de hacerse con el control de la región. Los primeros usaron la fuerza de sus autoridades provinciales y locales; los segundos, sobre todo, la presión social en actos masivos e incluso promoviendo una huelga general con motivo de la visita del presidente de la República. En ese combate, asegura Rivera, la cuestión vasca volvió a salir malparada porque la izquierda vasca, con los socialistas al frente, confundió la demanda de autogobierno del País Vasco con la política partidaria del PNV. Si este partido ya contaba entonces con la posición de ventaja que le proporcionaba cualquier proceso estatutario, su ascenso se lo servirían en bandeja sectores socialistas y

¹⁵⁹ ESTORNÉS ZUBIZARRETA, 1979, p. 51.

¹⁶⁰ Constitución de la República Española, de 1931, en:
http://www.congreso.es/docu/constituciones/1931/1931_cd.pdf

¹⁶¹ Datos referéndum del Estatuto vasco de 1933 en: Departamento de Seguridad del Gobierno Vasco:
http://www.euskadi.eus/emaitzak/republica/result_1933_referendum/ref_result_circunsp_1933_c.htm

¹⁶² DE LA GRANJA, 2002, p. 69.

republicanos que comenzaron a distanciarse poco a poco del Estatuto –a pesar de haber formado parte de la elaboración del aprobado en el 33- como reacción a los recelos que les suscitaba el PNV en la defensa de la República.¹⁶³

Fue en las elecciones generales españolas de 1933 cuando, por primera vez, el PNV se convirtió en la fuerza política más votada en el País Vasco. Con un 30% de los votos, consiguió doce de los diecisiete diputados en juego. Juan Pablo Fusi explica las razones de aquel importante ascenso del partido: la llegada de la República, con sus promesas de autonomía a las regiones, produjo, según el historiador, una radicalización de la conciencia nacionalista de los vascos; el PNV se benefició del colapso de los partidos históricos monárquicos que siguió a la caída de la Dictadura y a la proclamación de la República; y su decidida política de reivindicación de un régimen de autogobierno conectó con una mayoría social. El PNV pudo movilizar la decepción y frustración de una parte considerable de la opinión pública vasca ante las resistencias con que se tropezaba el proceso autonómico y mantener vivas las ilusiones del autogobierno con una política de casi permanente confrontación con Madrid (algo similar, salvando todas las distancias, a lo que ocurriría décadas después, ya durante la Transición).

Aquel rotundo triunfo en las urnas del PNV cambió muchas cosas en el panorama político vasco. Porque, como sostienen Castells y Cajal, sólo a raíz de la hegemonía nacionalista se produjo un cuestionamiento por parte de un sector considerable de la población vasca de la idea “de estar en España”, pese a que la realidad era que los vascos habían vivido con comodidad desde el siglo XIX en la nación española.¹⁶⁴ Ese cuestionamiento iría mucho más allá de la reivindicación foral y supondría el verdadero *problema vasco*, algo que llega hasta nuestros días.

El bloqueo del Estatuto por las derechas acercó al PNV a la izquierda vasca, lo que permitió que se retomara la discusión del Estatuto en Madrid.

En las elecciones a Cortes celebradas en febrero de 1936, el resultado en el País Vasco fue de nueve diputados para el PNV, siete para el Frente Popular y uno para el

¹⁶³ RIVERA, 2009, pp. 264 y 265.

¹⁶⁴ CASTELLS y CAJAL, 2009, p. 20.

Bloque de derechas (los cuatro candidatos de la derecha en Guipúzcoa se retiraron antes de la segunda vuelta).¹⁶⁵

En octubre de 1936, tres meses después del estallido de la Guerra Civil, en una situación política de excepcionalidad, las Cortes aprobaron al fin el primer Estatuto del País Vasco –cuyo modelo fue el catalán de 1932–, por el que se creaba “una región autónoma, dentro del Estado español”, con las provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya.¹⁶⁶ El escenario bélico hizo que de facto sólo pudiera aplicarse en esta última y en algunos pequeños enclaves de las dos primeras. Aunque durante nueve meses, como subraya De la Granja, el PNV y el Gobierno de Aguirre convirtieron un Estatuto de mínimos en una autonomía de máximos, al crear un Estado vasco semiindependiente y ejercer plenos poderes, incluido el militar (el ejército regular de Euskadi mandado por el propio Aguirre) y las relaciones exteriores.¹⁶⁷

Con todo, el contenido del Estatuto negociado entre Aguirre y el socialista Prieto era mucho más breve y limitado que el proyecto plebiscitado de 1933, desapareciendo las menciones a una futura integración de Navarra o a la restauración foral. Sí se mantenía la vigencia del concierto económico de 1925 como base de la Hacienda autonómica.

El 7 de octubre de 1936 se constituyó simbólicamente bajo el árbol de Guernica el primer Gobierno vasco, un Ejecutivo de coalición entre el Frente Popular y el Partido Nacionalista Vasco presidido por el lehendakari José Antonio Aguirre, del PNV. El 19 de junio de 1937 cayó Bilbao en manos del bando nacional y apenas unas semanas después lo hicieron los últimos reductos en el País Vasco que aún permanecían bajo la órbita republicana. A comienzos de 1939, tras la caída de Barcelona, el lehendakari Aguirre y los miembros de su Gobierno se exiliaron.

¹⁶⁵ Datos consultados en la web del Departamento de Seguridad del Gobierno Vasco.
http://www.euskadi.eus/emaitzak/republica/contexto_historico_1936_c.htm

¹⁶⁶ Estatuto de Autonomía del País Vasco de 1936:
http://es.wikisource.org/wiki/Estatuto_de_Autonom%C3%ADa_del_Pa%C3%ADs_Vasco_de_1936

¹⁶⁷ DE LA GRANJA, 2003, pp. 68 y 69.

1.8. La Dictadura franquista

Aguirre siguió al frente del Gobierno vasco en el exilio hasta su muerte, en 1960, protagonizando en el destierro un activismo frenético, procurando mantener todas las puertas posibles abiertas para la recuperación de la democracia en España, sin excluir la opción de la restauración monárquica si se respetaba, como recoge Ludger Mees, “el ser fundamental [vasco], reconociéndolo como ser nacional si es posible”. Aguirre no trabajaría ya por la independencia, sino por “soluciones políticas de tipo peninsular”, que podían incluir una “Monarquía ampliamente federal” lo mismo que una “República, Federación o Confederación”. El lehendakari no excluía la independencia, pero era pragmático y sólo la veía posible en “unas circunstancias extraordinarias”.¹⁶⁸

Aguirre compartió con muchos otros dirigentes históricos del partido la que sería una de sus obsesiones hasta algún tiempo después de la muerte de Franco: la necesidad de participar en el proceso de cambio político para evitar así, como había ocurrido durante la Segunda República, la marginación peneuvista frente a las reivindicaciones catalanas. En ese sentido, siempre se consideró un error fatal la ausencia del PNV del Pacto de San Sebastián suscrito en 1930, en vísperas de la proclamación de la República. Un error que los dirigentes del partido, a lo largo de la dictadura, consideraban que había que evitar a toda costa que volviera a producirse.¹⁶⁹ Y, como veremos más adelante, fue una de las ideas fuerza defendidas ya durante la Transición por líderes veteranos tan respetados como Ajuriaguerra.

A su muerte, a Aguirre le sucedió como lehendakari Jesús María Leizaola, quien no regresaría al País Vasco español hasta diciembre de 1979, una vez aprobado el Estatuto de Guernica. Lo veremos en las páginas finales de este trabajo.

Dice Ernest Gellner que “la ideología nacionalista está infestada de falsa conciencia; sus mitos trastocan la realidad”.¹⁷⁰ En el caso de la sociedad vasca, las cuatro largas décadas de Dictadura dejaron también como herencia una visión mítica muy extendida sobre la Guerra Civil española que la convirtió, en palabras de Kepa Aulestia, “en una suerte de agresión exterior contra el pacífico pueblo vasco”.¹⁷¹ Sin

¹⁶⁸ MEES, 2006, p. 39.

¹⁶⁹ PÉREZ-NIEVAS MONTIEL, 2002, pp. 194 y 195.

¹⁷⁰ GELLNER, 1988, p. 219.

¹⁷¹ AULESTIA, 1998, p. 19.

embargo, la realidad es que, aun siendo innegable tal agresión en tanto en cuanto a que el alzamiento militar supuso en todo el país cercenar las libertades y combatir un régimen democrático como el de la Segunda República española, cuantitativamente fueron más los vasco-navarros que lucharon con las tropas nacionales, especialmente como voluntarios de las filas del requeté carlista, que quienes se alistaron en los batallones leales a la República y al Gobierno vasco. Y el clima social previo a 1936 en Navarra y Álava era claramente hostil a la República y a su laicismo. Pero, como decimos, se acabó imponiendo o al menos quedó muy extendido, el mito de todo un pueblo vasco embestido por las tropas franquistas.

Franco promulgó en Burgos el 23 de junio de 1937 un decreto por el que Vizcaya y Guipúzcoa fueron tachadas de “provincias traidoras”. Para ser exactos, el texto no recoge este apelativo, sino que se hace referencia a que las dos provincias citadas se alzaron en armas “contra el Movimiento Nacional iniciado el 17 de julio último, correspondiendo así con la traición a aquella generosidad excepcional [el sistema concertado]”.¹⁷² Por ese decreto, que estuvo vigente durante toda la Dictadura, quedó abolido el régimen de concierto económico para Vizcaya y Guipúzcoa del que llevaban disfrutando casi seis décadas. Sí mantuvieron, en cambio, una situación fiscal especial Navarra (el régimen de convenio) y Álava (el concierto). En el caso de ésta, se llegó en 1942 a una fórmula de compromiso: la de los “conceptos en gestión administrativa”.¹⁷³ Se trataba, a grandes rasgos, de que cualquier nuevo concepto tributario que aprobase la Hacienda estatal se aplicaría en esta provincia, pero recaudado y gestionado por la propia Diputación alavesa. Esta fórmula se aplicó sistemáticamente en la renovación del concierto efectuada en 1952 para los siguientes 25 años, vigente, por lo tanto, a la muerte de Franco y al inicio de la Transición española.

Sin duda por la influencia carlista, pese al castigo sufrido por Guipúzcoa y Vizcaya por parte de un régimen autoritario y centralista como el franquista, la Dictadura no abolió los vestigios del Derechos Foral civil que aún perduraban. Por el contrario, su vigencia quedó garantizada en forma de compilaciones. La Compilación de Derecho Civil Foral de Vizcaya y Álava se rubricó en el Palacio de El Pardo el 30 de julio de 1959. El vizcaíno regía en los términos municipales alaveses de Llodio y Aramayona, y

¹⁷² Texto del Decreto Ley de 23 de junio de 1937, consultado en: https://es.wikisource.org/wiki/Decreto-Ley_de_23_de_junio_de_1937

¹⁷³ GARCÍA DE CORTÁZAR, MONTERO y BETANZOS, 1986b, p. 189.

en la provincia de Vizcaya, en el Infanzonado, denominación de todo el territorio de la provincia con excepción de las doce villas de Bermeo, Durango, Ermua, Guernica y Luno, Lanestosa, Lequeitio, Marquina, Ochandiano, Ondárroa, Portugalete, Plencia, Valmaseda, Orduña y el término municipal de Bilbao. El Fuero de Ayala, por su parte, regía en los cuatro términos municipales de Ayala, Amurrio, Lezama y Oquendo, así como en algunos pequeños pueblos más.¹⁷⁴

Tras el avance del bando franquista, entre 1937 y 1938 los ciudadanos vascos fueron padeciendo paulatinamente consecuencias que supondrían un auténtico trauma social. Así, por ejemplo, no tardaron en comprobar que ya no podían poner a sus hijos nombres en euskera, puesto que su inclusión en el registro civil fue prohibida. O, como relata Imanol Villa, se produjeron casos absurdos de personas mayores con nombres euskaldunes de los que, cuando fallecían, sus familiares no podían publicar las esquelas correspondientes. También se produjeron sanciones por las autoridades gubernativas, sobre todo en áreas rurales, por el uso, muchas veces inconsciente, del euskera durante las labores y actividades más cotidianas.¹⁷⁵ Y todo ello pese al carácter *euskaldun* de buena parte de los combatientes carlistas vasconavarros durante la guerra, lo que no tardaría en provocarles una enorme frustración.

Las casi cuatro décadas de Dictadura no sólo no lograron acabar con el sentimiento identitario nacionalista vasco, sino que contribuyeron a exacerbarlo. Muchas zonas rurales que en los años treinta eran tradicionalistas, sobre todo de Vizcaya y Guipúzcoa, en los setenta estaban ya bajo total hegemonía del nacionalismo -moderado o, en muchos casos, radical-. No se puede pasar por alto para comprender este fenómeno que en los años sesenta se escindió el carlismo en dos ramas, con la del pretendiente Carlos Hugo de Borbón evolucionando hacia un socialismo autogestionario. Como veremos, éste no pudo presentarse a las primeras elecciones democráticas de 1977; y en las de 1979, fracasó estrepitosamente incluso en Navarra. Las viejas zonas carlistas viraron entonces hacia Unión de Centro Democrático (UCD) en las áreas hispanófonas, y hacia la *izquierda abertzale*, en las vascófonas. Hasta el punto de que ese *problema vasco* que, como hemos visto, había empezado a germinar, estaría más vivo que nunca a la muerte de Franco, convirtiéndose en una de las mayores preocupaciones de la clase

¹⁷⁴ ALBALADEJO, 1976, pp. 16 y 17

¹⁷⁵ VILLA, 2009, p. 81.

dirigente española que temía que pudiera hacer descarrilar la Transición hacia la democracia en nuestro país.

En la década de los cuarenta, la sociedad vasca empezó a disfrutar de una paulatina recuperación económica, inicialmente sobre todo en las provincias de Vizcaya y Guipúzcoa, dotadas de mayor tejido industrial. A la altura de 1947, coincidiendo con el Primero de Mayo, en Vizcaya se declaró una huelga general que tuvo una gran repercusión. El llamamiento al paro lo realizaron conjuntamente y de forma clandestina las centrales Unión General de Trabajadores (UGT), Confederación Nacional del Trabajo (CNT) y Eusko Langileen Alkartasuna-Solidaridad de los Trabajadores Vascos (ELA-STV) [el sindicato vinculado al PNV], aunque estuvo auspiciado por el Gobierno Vasco en el exilio, con un papel destacado del Partido Nacionalista. La huelga fue secundada por sesenta mil trabajadores, todo un hito en aquella época. El Gobierno decidió cortar por lo sano para evitar el contagio a otras zonas del país. La Policía Armada actuó con enorme represión, miles de obreros perdieron sus puestos (que irían recuperando después, paulatinamente, pero con pérdidas de derechos), y otros muchos fueron detenidos.¹⁷⁶ La reacción del gobernador civil de Vizcaya indignó a los trabajadores que, durante algunos días, extendieron la protesta, a la que incluso el 7 y 8 de mayo se sumaron los de algunas poblaciones de Guipúzcoa. La normalidad completa en las empresas vizcaínas no se logró hasta el día 10.¹⁷⁷ Es éste uno de los primeros ejemplos en los que se empezaba a ver la fortaleza obrera en el País Vasco, región que pronto destacaría por una de las mayores conflictividades laborales de toda España, algo en lo que nos detendremos un poco más adelante.

La recuperación económica se disparó con el impulso industrial de los años sesenta. Vizcaya, Guipúzcoa y Álava, así como Navarra, se situaron entre las provincias más prósperas del país, un fenómeno en el que tuvo mucho que ver el fuerte flujo de la inmigración que llegó desde el resto del territorio estatal hasta bien entrados los años setenta (algo que, como analizaremos, también influyó decisivamente en la evolución del *problema vasco*). Los grandes industriales y financieros vascos gozaron de notables privilegios durante el franquismo. Como señala Charles Powell, “el proteccionismo

¹⁷⁶ DELGADO, 2005, p. 106.

¹⁷⁷ PABLO, MEES Y RODRÍGUEZ RANZ, 2001, pp. 194 y 195.

industrial del régimen fomentó sentimientos nacionalistas españoles y autárticos más intensos en ellos que entre el resto del empresariado español”.¹⁷⁸

Pero la prosperidad material que se vivió en estas décadas no fue acompañada – como tampoco en el resto de España- de ninguna apertura política ni de un desarrollo cultural autóctono vasco, ya que las manifestaciones vernáculas, especialmente la lengua propia –el euskera–, o estaban perseguidas, sobre todo inicialmente, o sufrían un sinfín de obstáculos por parte del uniformador régimen franquista, que trataba de controlar todos los mecanismos de reproducción simbólica de la sociedad española.

Muchos de los intentos de alumbrar proyectos culturales propiamente vascos fueron prohibidos o tachados de subversivos. La cultura autóctona “estaba bajo sospecha”, en expresión del historiador Manuel Montero. Hubo excepciones, claro, como la querencia del régimen por disciplinas deportivas como la pelota vasca o por algunas manifestaciones folclóricas que no chocaran con esa *reconstrucción de la patria* que pretendía impulsar el franquismo. Como explica la investigadora del CSIC Carmen Ortiz,

“el folclore vino en ayuda de la ideología para salvar la contradicción entre una realidad que mostraba diferencias evidentes y la idea monolítica de un supuesto prístino, arcaico y único pueblo español. La solución encontrada fue convertir el regionalismo en un elemento estético y emocional, con lo cual la diversidad regional pasa a ser un aspecto no problemático en la composición del cuadro general de la nación. Así pues, la diferencia regional se folclorizó: es decir, se resumió en la expresión de pluralidad de dialectos (nunca lenguas), usos y costumbres, músicas, fiestas y trajes regionales, en los que se manifestaba verdaderamente el ‘pueblo español’. (...) Pero, sin que eso supusiera contradicción, para el franquismo España era Castilla, el castellano, lo castellano y los castellanos”.¹⁷⁹

Hasta el punto de que, siguiendo a Mixel Unzueta, como una lluvia fina fue calando en la sociedad vasca la idea de que la cultura no oficial era en sí misma un ejercicio de oposición y de rechazo a los poderes del Estado, que se convirtieron

¹⁷⁸ POWELL, 2002, p. 79.

¹⁷⁹ ORTIZ, Carmen. “Folclore, tipismo y política. Los trajes regionales de la Sección femenina de Falange” en *Gazeta de Antropología*. Número 28, Septiembre 2012. <http://www.gazeta-antropologia.es/?p=1432>

también por este acoso al universo simbólico vasco en algo extraño, rechazable, para buena parte de la población.¹⁸⁰

Como dice Pere Ysàs, “si el franquismo representaba la negación de identidades distintas a la nacional española en su versión más reaccionaria, así como una represión cultural, adicional a la política y social que imperaba en todo el territorio español, el antifranquismo recogió la identidad democracia/autonomía que había cristalizado en los años treinta. Por eso en los programas de las organizaciones antifranquistas aparecería, aunque fuera con distintas formulaciones, el reconocimiento del derecho al autogobierno de nacionalidades y regiones”.¹⁸¹

El mismo PSOE, en la clandestinidad, recogería el derecho de autodeterminación en su XIII Congreso, de Suresnes, en octubre de 1974, y mantuvo su defensa hasta bien avanzada la Transición.¹⁸² No deja de ser curioso que tal derecho resultara extraño a mediados de los setenta a un partido nacionalista como el PNV. “Una virguería marxista”, lo definiría Xavier Arzalluz.¹⁸³ Pero, como explica Patxo Unzueta, “la llegada a la vida política de una nueva generación que no había conocido la experiencia de los años treinta colocó a los dirigentes del PNV ante el riesgo de verse desbordados en materia de patriotismo por quienes ni siquiera se reconocían a sí mismos como nacionalistas. (...) El PNV no tuvo más remedio que adaptar su discurso a esa presión

¹⁸⁰ UNZUETA, 2002, pp. 49 y 50.

¹⁸¹ YSÀS, 1994, pp. 83 y 84.

¹⁸² “El XIII Congreso del PSOE, celebrado en octubre de 1974, aprobó que “la definitiva resolución del problema de las nacionalidades que integran el Estado español parte indefectiblemente del reconocimiento del derecho de autodeterminación de las mismas, que comporta la facultad de que cada nacionalidad pueda determinar libremente las relaciones que va a mantener con el resto de los pueblos que integran el Estado español”. El PSOE optaba también por la “Constitución de una República Federal de las nacionalidades que integran el Estado español por considerar que esta estructura estatal permite el pleno reconocimiento de las peculiaridades de cada nacionalidad y su autogobierno, a la vez que se salvaguarda la unidad de la clase trabajadora de los diversos pueblos que integran el Estado federativo”. YSÀS, 1994, p. 91.

“La filosofía socialista en 1976 emparentaba la opresión franquista con el Estado fuertemente unitario y desconocedor de la pluralidad de pueblos de España. (...) El Partido Socialista propugna el ejercicio libre del derecho de autodeterminación por la totalidad de las nacionalidades y regiones que compondrían en pie de igualdad el Estado federal. (...) Después exige la elaboración de una Constitución, tras unas elecciones libres, y este máximo texto legal habrá de garantizar el derecho de autodeterminación, a lo que se une el reconocimiento de los Estatutos de Soberanía establecidos durante la II República”. ROMÁN MARUGÁN, 1987, pp. 592 y 593.

¹⁸³ UNZUETA, 1994, p. 177.

exterior. La lógica de quienes reclamaban la autodeterminación como mínimo irrenunciable fue finalmente asumida”.¹⁸⁴

El papel de la Iglesia vasca en el mantenimiento del sentimiento de derrota social en las provincias vascas no fue desdeñable. Así como la institución se mostró prácticamente unánime en su apoyo a Franco en el resto de España, en el País Vasco una parte considerable del clero - mayoritaria según el investigador Rafael Aguirre-¹⁸⁵ se decantó a favor de la República. Mateo Múgica, obispo de Vitoria, la única diócesis vasca entonces,¹⁸⁶ se negaría a firmar una carta colectiva del Episcopado español que en 1937 declaró como Cruzada la Guerra Civil. Y antes, en octubre de 1936, el prelado se había visto obligado al exilio tras una orden de expulsión firmada por el general Cabanellas en la Junta de Defensa de Burgos. Aunque inicialmente se había pronunciado a favor del alzamiento, los militares acusaban a Múgica de ser condescendiente con el PNV y de permitir la conversión del Seminario de Vitoria en un “semillero separatista”.¹⁸⁷

Durante la Guerra Civil y las primeras décadas de la Dictadura, diecinueve sacerdotes fueron fusilados¹⁸⁸ por los franquistas y alrededor de ochocientos religiosos y seminaristas vascos conocieron las cárceles, los penales o el destierro. Desde los años sesenta, era *vox populi* el apoyo de algunos sectores del clero a ETA. Y ya en el tardofranquismo se dio un acercamiento notable entre la jerarquía de la Iglesia en el País Vasco y su base, que, siguiendo a Aguirre, probablemente era mayoritariamente nacionalista. Buen ejemplo de ello fue la célebre homilía del obispo de Bilbao, Antonio Añoberos,¹⁸⁹ en 1974, en la que defendía “las características propias del pueblo vasco”. Aquel episodio supuso un grave conflicto del régimen franquista con la Iglesia. Arias

¹⁸⁴ UNZUETA, Patxo, 1994, p. 177.

¹⁸⁵ AGUIRRE, 1998, pp. 26 y 27.

¹⁸⁶ En 1950 se separan de la Diócesis de Vitoria las de Bilbao y San Sebastián.

¹⁸⁷ PABLO, 2009, p.308.

¹⁸⁸ Según un documento de trabajo inédito presentado por Romina de Carli (Universidad de Navarra) en el Seminario de Historia de la Fundación José Ortega y Gasset-Gregorio Marañón el 19 de noviembre de 2015.

¹⁸⁹ Añoberos, obispo de Bilbao, escribió una homilía en febrero de 1974, leída en la mayoría de las parroquias de su diócesis, en la que, entre otras cosas, se decía: “El pueblo vasco, lo mismo que los demás pueblos del Estado español, tiene el derecho de conservar su propia identidad (...)”. Tres días más tarde, el jefe superior de Policía de Bilbao recibió la orden de arrestarlo. Y Arias Navarro decretó la expulsión del obispo de España. El comité ejecutivo del Episcopado tomó la decisión de aplicar el artículo del Concordato que permitía excomulgar a quienes procedieran contra la autoridad eclesiástica. Durante 14 días, se vivió una crisis insólita que estuvo a punto de romper las relaciones entre el Gobierno y el Episcopado español.

Navarro llegó a pensar en la posibilidad de romper relaciones con la Santa Sede y denunciar el Concordato –el propio Franco tuvo que intervenir para abortar semejante idea- y, tras decretar un arresto domiciliario del prelado, quiso expulsar a Añoveros de España. Finalmente, se zanjó la crisis sometiéndolo durante varios días a arresto domiciliario; la expulsión no se produjo ante la amenaza de la Conferencia Episcopal de excomulgar al Gobierno.¹⁹⁰

El interior de las iglesias, junto a las sedes de asociaciones culturales y deportivas, se convirtieron durante décadas en los lugares donde se celebraba el ritual cotidiano de encuentro de grupos que no reconocían la reproducción ideológica y la visión centralista, única y oficial, del régimen, bajo un conjuro colectivo de silencio, una “clandestinidad colectiva”, en expresión de Pérez-Agote.¹⁹¹ Ahora bien, respecto a la religión, como subraya el profesor, durante el franquismo se dio en el País Vasco “una progresiva secularización del contenido de la conciencia nacional”: por un lado, el peso tradicional de la Iglesia en la moral fue decayendo; y, por otro, el lugar central ocupado por la religión en el nacionalismo aranista se sustituyó por la política, que pasaría definitivamente a constituir el centro del discurso nacionalista.¹⁹²

La Dictadura representó la negación absoluta de Euskadi como territorio diferenciado dentro de España. Pero, con ello y con su política represiva, el régimen no sólo no acabó con el *problema vasco*, sino que lo agravó, sobre todo a partir del surgimiento en 1959 del nuevo nacionalismo radical y violento de ETA.¹⁹³ Y el sentimiento nacionalista, lejos de diluirse, se empezó a expandir como reacción de disidencia. Bernardo Atxaga lo resume bien: “Cuanto más se nos escondía –en la televisión, en la escuela, en el mundo oficial- todo lo que nos era cercano, todo lo relacionado con la cultura de nuestro país, más creíamos en Euzkadi. ‘Urrutiago, maitatuago; cuanto más lejana, más querida’”.¹⁹⁴

Esa conciencia nacional vasca, cuyas bases habían sido asentadas por Sabino Arana, persistía con fuerza en una buena parte de la población que no se sentía integrada, antes al contrario, en el Estado. La llegada masiva de inmigrantes desde otras regiones españolas, así como el alto desarrollo económico de los años sesenta, en un clima de

¹⁹⁰ PABLO, 2009, p. 319.

¹⁹¹ PÉREZ-AGOTE, 2008, p. 103.

¹⁹² PÉREZ-AGOTE, 2008, p. 124.

¹⁹³ DE LA GRANJA, 2003, p. 57.

¹⁹⁴ ATXAGA, 1999, p. 66.

enorme estabilidad y de industrialización intensiva, produjeron una espectacular transformación del País Vasco, comparable a la que se había vivido a finales del siglo XIX en Vizcaya. Como explica José María Garmendia, una de las consecuencias fue la crisis de los valores tradicionales de la sociedad vasca.¹⁹⁵

El proceso de industrialización y el crecimiento económico, en un contexto de absoluta falta de libertades, se tradujeron en un aumento de la conflictividad social a lo largo de toda la década de los sesenta. Era también una de las consecuencias por el desencanto generalizado de la juventud, especialmente la nacionalista, incubado desde los años cincuenta por la pasividad de la sociedad y por la asfixia de vivir en un ambiente de ocupación militar.

Garmendia explica que para la juventud nacionalista se hizo evidente que la política de pasividad y espera del PNV no conducía a ningún sitio. Percibía el fracaso del antifranquismo, la consolidación interior y exterior del régimen dictatorial, desconfiaba de las instituciones vascas en el exilio y sentía que tenía que darse prisa porque, a sus ojos, la situación se estaba deteriorando a marchas forzadas. Por ejemplo, el euskera se encontraba en acelerada regresión.¹⁹⁶

Un episodio que había causado una profunda desilusión en muchos sectores de la población había sido la visita de Franco a Bilbao en 1950 para conmemorar el *Día de la liberación* de la capital vizcaína sin que se produjera ninguna reacción popular en contra. La decepción entre los dirigentes del PNV en el exilio no se pudo esconder.¹⁹⁷

1.9. El surgimiento de ETA

En este contexto, en 1952 un puñado de jóvenes intelectuales nacionalistas, hijos de familias burguesas o pequeñoburguesas, decidió agruparse y crear la revista *Ekin*. La plana mayor de los futuros fundadores de ETA estaba presente: Txillardegui, Madariaga, Benito del Valle... La publicación estaba orientada, fundamentalmente, al estudio y reflexión crítica del pasado y presente de la nación vasca. El grupo se integró en la

¹⁹⁵ GARMENDIA, 1995, p. 49.

¹⁹⁶ En 1975, sólo un 19,1% de los residentes en el País Vasco hablaba el euskera, sólo un 5,8% reconocía escribirlo con facilidad (un 7,9% con dificultad) y sólo un 26,2% declaraba entenderlo (un 12,2% con dificultades). DEL CAMPO, NAVARRO y TEZANOS, 1977, pp. 210 a 225.

¹⁹⁷ PABLO, MEES y RODRÍGUEZ RANZ, 2001, p. 199.

organización juvenil del PNV, Euzko Gaztedi Indarra (EGI) [Fuerza Juventud Vasca]. Pero su falta de sintonía con la dirección del partido provocó su separación y la fundación en el verano de 1959 de la organización Euskadi Ta Askatasuna (ETA) [Euskadi y Libertad].

En este punto debemos subrayar que en todo caso es incierto que el franquismo no dejara a la lucha política otra salida que la violencia. Aranzadi destaca la contradicción de que ETA empezara a actuar justo en un periodo de “reblandecimiento” y “apertura” de la Dictadura, lo que hizo que las primeras acciones violentas de la banda fueran percibidas como incomprensibles y desmesuradas locuras incluso en medios políticos y familiares de la oposición nacionalista. Y, además, subraya que, antes del nacimiento de ETA, sobre todo en la primera etapa del régimen, la represión fue “cuantitativamente más extendida pero cualitativamente más blanda y soportable, menos mortífera y cruel” en el País Vasco que en otras regiones españolas.

En los primeros años de la década de los sesenta se construyó el armazón teórico e ideológico de ETA.¹⁹⁸ Empezaron a publicarse los boletines de *Zutik*, su órgano oficial, y los llamados *Cuadernos de ETA*; y elaboraron una reinterpretación en clave nacional *abertzale* de la historia de Euskadi y de los Fueros.¹⁹⁹

En un principio, ETA se definió como un movimiento de liberación nacional contra un Estado de ocupación español. José Luis de la Granja explica que una constante histórica del nacionalismo radical ha sido la idea de que Euskal Herria ha estado en guerra permanente contra España desde la noche de los tiempos, consecuencia de la

¹⁹⁸ “La guerra ha estado presente en el discurso *abertzale* desde el principio hasta hoy, y no tanto las guerras reales de la Edad contemporánea (las dos carlistas, la de 1898, la de Marruecos y la de 1936) cuanto a las guerras imaginarias de la Antigüedad y el Medievo. De éstas se nutrieron Sabino Arana y el teatro nacionalista del primer tercio del siglo XX, de fuerte impronta aranista, caracterizado por su antiespañolismo y antimaketismo, su belicismo y agonismo. Para encender el ‘espíritu patriótico’ de los vascos, el nacionalismo radical necesitaba tener mártires de la patria y héroes nacionales. Como carecía de ellos en la historia, los suplía recurriendo a seres legendarios (Lelo, Lekobide, Jaun Zuria...) y a personajes de ficción como Pedro Mari, de Arturo Campión, o Libe, de Sabino Arana”. DE LA GRANJA, 2003, p. 57.

¹⁹⁹ En *Cuadernos de ETA ‘Fueros Leyes’* se dice: “Al examinar nuestros fueros se nos presenta un gran problema. ¿Una vez sonada la hora de la libertad podremos aplicarlos en su totalidad? Es evidente que tendremos que modificarlos. La pérdida de los fueros se produjo en el preciso momento en el que surgía el mundo actual. El nacimiento de la industria, del proletariado obrero, del Estado laico y unitario, de la policía internacional, de la inmigración, etc., son fenómenos que han transformado profundamente la estructura demográfica, económica, cultural, social, política y religiosa de Euskadi (como del resto del mundo). El pueblo vasco, por tanto, cortado de su pasado a causa de sus derrotas del 1839, 1876 y 1937, no ha podido legislar frente a su nueva situación”. GARMENDIA, 1995, p. 66.

invención de la historia realizada por Arana y otros autores nacionalistas. Como dice Aranzadi:

“ETA elige finalmente la violencia en el último lustro de los sesenta porque su ideología (mezcla de irredentismo sabiniano independentista, etnicismo esencialista y marxismo-leninismo anti-imperialista) le lleva a representar alucinatoriamente el País Vasco como una Nación colonizada y militarmente sometida por España, que sólo mediante la insurrección armada puede acceder a la anhelada independencia (como Argelia, Cuba o Vietnam)”.²⁰⁰

Para los fundadores de ETA, al igual que para las juventudes del PNV de entonces, movimientos de liberación como los de Vietnam, Cuba o Argelia se convirtieron en un espejo en el que mirarse. Israel era, entonces, otro ideal a seguir: un pueblo que había logrado su liberación nacional a base de la lucha armada. El grupo terrorista clandestino judío Irgún se convirtió en su modelo; su máximo líder, Menahem Begin, en su ideólogo militar; y su obra *La Revuelta*, en su libro de cabecera, en *la Biblia* de su lucha armada. De hecho, las normas internas de seguridad que ETA estableció en los primeros años eran, fundamentalmente, una adaptación y adecuación de las experiencias de este grupo judío.²⁰¹

Aquellos fundadores de la banda pronto comenzaron a ser sobrepasados por sectores juveniles que se consideraban a sí mismos vanguardia de una revolución que aunaba la lucha nacional con la lucha de clases. Hasta 1962, la acción se limitó básicamente a la propaganda callejera, a las pintadas y a la colocación de ikurriñas (con excepción de un intento fallido de hacer descarrilar un tren de excombatientes franquistas, que hubiera sido su primera gran acción propagandística). Pero a partir de esa fecha, la lucha armada fue convirtiéndose en el eje de sus teorías. Además, hacia 1964 ETA se alejó definitivamente del nacionalismo tradicional, abrazando en su formulación un “nacionalismo de los trabajadores”, en expresión de Manuel Montero, un nacionalismo de izquierdas de querencias socialistas. En la célebre V Asamblea, de 1966, ETA, ya autodefinida como movimiento de liberación nacional, se proclamó marxista y abogó por liberar a los vascos a través de la construcción de una sociedad socialista en Euskadi; un Frente Nacional con la firme pretensión de penetrar en el movimiento obrero, lo que de forma nada desdeñable acabaría consiguiendo. Los

²⁰⁰ ARANZADI, 1994, pp. 195 y 196.

²⁰¹ LISBONA, 2002, p. 375.

nuevos modelos de lucha armada fueron desde el Frente de Liberación Nacional (FLN) argelino a las teorizaciones de Fanon o los movimientos guerrilleros palestinos, relegando la admiración por el sinonismo radical de los fundadores de la organización.

Poco antes, en la IV Asamblea (agosto-septiembre de 1965), ETA había aprobado la ponencia “Bases teóricas de la guerra revolucionaria” y adoptó una nueva teoría subversiva: la espiral de acción-represión-consciencia-acción, según la cual la represión ejercida por el Estado aumentaría el número de víctimas inocentes, provocando un mayor nivel de adhesión y solidaridad entre la ciudadanía y los revolucionarios etarras, lo que, siempre según sus cálculos, desembocaría en una escalada violenta cuyo final sería la insurrección armada y la revolución general. Y en alguna medida ETA logró su objetivo. Nunca hubo insurrección general, pero, como explica Kepa Aulestia, la espiral acción-represión-acción no constituyó una teoría, sino que fue una realidad:

“La acción de ETA resultaba tan minoritaria que la represión [del Estado] se volvía inmediatamente indiscriminada: ampliaba el eco de la acción, redoblaba su importancia y generaba una corriente de simpatía que –a través de un sentimiento antirrepresivo– lograba reconfortar a la minoría activista. (...) No es que la actividad de ETA fuese especialmente importante durante aquel periodo, pero sí lo suficiente como para atraer la atención del régimen que, ampliando el eco y la importancia real que por entonces tenía ETA, terminaba atrayendo hacia sus filas o sus aledaños a nuevos jóvenes necesitados de *hacer algo*”.²⁰²

ETA era consciente de los beneficios que le brindaba la represión franquista. En la “Carta a los intelectuales”, documento redactado en la IV Asamblea, se afirmaba: “La Dictadura del general Franco está siendo para nuestro pueblo infinitamente más positiva que una República democrático-burguesa, que hubiera ahogado nuestras aspiraciones a crear unas tensiones como las que ahora disponemos para lanzar al pueblo a la lucha”.²⁰³

Lo cierto es que en toda España, también en el País Vasco, existió una ignorancia bastante generalizada sobre ETA hasta los asesinatos del guardia civil José Pardines en Villabona (Guipúzcoa), el 7 de junio de 1968, y del comisario de policía Melitón

²⁰² AULESTIA, 1998, p. 32.

²⁰³ CASANELLAS, 2014, p. 32.

Manzanas, el 2 de agosto, en Irún.²⁰⁴ (Ocho años antes había muerto Begoña Urroz, de 22 meses, abrasada tras el estallido de una bomba en la estación donostiarra de ferrocarril de Amara, pero tuvieron que pasar varias décadas para que el suyo se considerara oficialmente como el primer atentado mortal de ETA, que nunca asumió la autoría de la colocación de la bomba.)

Resultan de gran interés las conclusiones de la tesis doctoral *El tratamiento periodístico sobre ETA desde 1964 hasta 1975* de Eduardo Uriarte –quien fuera miembro de ETA condenado a dos penas de muerte en el Proceso de Burgos e indultado posteriormente como los otros cinco condenados a la pena capital-. Su idea central es que el tratamiento que dieron los medios de comunicación del Movimiento a la organización terrorista contribuyó, paradójicamente, a engrandecer su papel y a magnificar la repercusión de sus acciones. Uriarte explica que, en un tiempo en el que el régimen tenía un control absoluto sobre la prensa, esto sucedió porque el poder político manipulaba la información sobre la violencia política para garantizarse a sí mismo su continuidad, al presentarse ante la opinión pública como el avalista de la seguridad y la estabilidad. Los periódicos del Movimiento dedicaron reportajes a ETA muy sensacionalistas que contribuyeron a encumbrar y a mitificar a algunas figuras no sólo de la organización, sino del nacionalismo en general, así como a despertar el interés ciudadano por la banda²⁰⁵. Sostiene Uriarte que tanta manipulación y propaganda tenía una finalidad política:

“Sospecho que algunos sectores del régimen intentaban demostrar a sus aliados, especialmente a Estados Unidos, que existía una seria amenaza que hacía necesario, una vez que Franco muriese, la supervivencia de un sistema autoritario en España. (...) Era algo tremendo que el PCE tuviera noticias pequeñas y nosotros tuviéramos la contraportada de todos los periódicos del Movimiento en España, con un serial de nueve capítulos dedicados exclusivamente a ETA”.²⁰⁶

Abunda en la misma idea de manipulación interesada Ángel Amigo, quien fuera militante de ETAp hasta 1977:

²⁰⁴ El 7 de junio de 1968 Txabi Echevarrieta asesinó al guardia civil José Pardines, que le había detenido en un control de carretera; él mismo fue rematado por otros guardias civiles poco después. En venganza, la organización decidió su primer atentado premeditado: el de Melitón Manzanas.

²⁰⁵ Un resumen de la tesis y sus conclusiones, en: URIARTE, Eduardo. “La manipulación de ETA por la prensa del Movimiento”. <http://www.ehu.eus/zer/hemeroteca/pdfs/zer05-10-uriarte.pdf>

²⁰⁶ IGLESIAS, 2009, p. 117

“Cuando la policía aseguraba que los de ETA estaban desarticulados y que no quedaban más de media docena de liberados ‘que venían de Francia’ era, de alguna manera, una de las pocas cosas ciertas que se afirmaban en los periódicos de aquellos tiempos. La policía no podía comprender sin embargo el potencial humano y la base social que ETA tenía. (...) La prensa, más interesada en fabricar un mundo que no existía, deformaba todo lo existente pensando, ingenuamente, que con ello transformaba la realidad. Pensaba que ésta se iba a acomodar a los espacios y titulares que sólo existían en las mentes de algunos fascistas. De esta manera, la policía, que no pasaba de ser un cuerpo normal, sin excesivos méritos destacables, se convertía en un prodigioso cuerpo que conseguía, tras muchos esfuerzos, capturar a unos peligrosos terroristas, armados y entrenados, para llevar una lucha que solamente una policía como la española era capaz –a veces- de frenar. Para justificar su incompetencia o la falta de eficacia, hinchaban la capacidad del enemigo. El mito, de esta manera, engordaba aún más”.²⁰⁷

Fue tras el atentado a Pardines cuando empezaron a surgir voces destacadas en el régimen exigiendo mano dura contra ETA. Así, la Comisión de Defensa Nacional de las Cortes, en sesión celebrada el 25 de junio de 1968, acordó instar al Gobierno a adoptar “cuantas medidas, ordinarias o por vías de excepción y por extremas que sean, que sirvan para cortar de raíz e implacablemente el proceso separatista”. Y, a raíz de la muerte del jefe de la Brigada político-social de Guipúzcoa Melitón Manzanas, las peticiones de contundencia ganaron virulencia. Sirva como ejemplo un editorial de *Libertad*, órgano de Falange en Valladolid, en el que se decía: “Hay que yugular, machacar, pulverizar, enterrar e impedir que resucite el asqueroso separatismo vasco (...). El repugnante y sangriento separatismo vasco ni siquiera merece escribir sobre él. Sólo merece esto: guerra, su fulminante y total exterminio”.²⁰⁸

A la altura de 1970, la acción policial había desmantelado en buena medida la estructura organizativa de ETA. Pero, con el Proceso de Burgos, todo dio un giro copernicano. Estamos hablando del consejo de guerra sumarísimo contra dieciséis miembros de ETA, acusados del asesinato de tres personas, que se inició el 3 de diciembre de 1970 en la ciudad castellana. Gracias a aquel juicio, ETA protagonizó un espectáculo montado por el propio régimen, una campaña de publicidad internacional con la que nunca había soñado, que le reportó una ola de simpatías en amplísimos sectores sociales de toda España. La importancia que tuvo el Proceso de Burgos para

²⁰⁷ AMIGO, 1978, pp. 22 y 23.

²⁰⁸ CASANELLAS, 2014, p. 36.

ETA ha sido muy estudiada por los investigadores, que coinciden en que el reforzamiento con el que salió la organización en un momento en el que las divisiones intestinas en la izquierda *abertzale* eran enormes fue justamente lo que garantizó su continuidad, hasta nuestros días. Según Florencio Domínguez, el 62% de los miembros con que contaba ETA poco antes de morir Franco se había adherido a la banda en los cuatro años siguientes al Proceso de Burgos, uno de los efectos de la ola de solidaridad desatada en torno a quienes se sentaron en el banquillo, lo que permitiría a ETA dotarse de una base humana suficiente para afrontar la transición a la democracia sin alterar sus posiciones.²⁰⁹

Pronto se vio el inmenso error que había cometido el régimen. Los oficiales se indignaron con el coronel Ordovás, presidente del tribunal, porque éste permitía a los acusados explayarse y relatar con detalle las torturas que habían sufrido, los malos tratos policiales e incluso sus análisis de la situación que estaban sufriendo los vascos, cada uno desde su punto de vista: unos como curas, otros como obreros, otros como estudiantes. Más de un comandante exigió que se les cortara cada vez que fueran a soltar su discurso político. Conforme avanzó el juicio, la opinión de los militares era que había sido un fracaso, que no sólo no había servido para amedrentar, para dar una lección, a ETA, sino que se había conseguido ofrecer a la banda un escenario único para exponer sus tesis y concitar un apoyo enorme, incluido el del Papa. Los militares criticaban al Gobierno por haber permitido que el ejército fuera el blanco del descontento popular.²¹⁰

Cuando Mario Onaindia prestó declaración en el juicio, finalizó su intervención declarándose prisionero de guerra, acogiéndose al Convenio de Ginebra de 1949 y lanzando un estruendoso “¡Gora Euskadi Askatuta! [¡Arriba Euskadi libre!]”. Acto seguido, comenzó a entonar el *Eusko Gudariak*, secundado por sus otros quince compañeros juzgados y por parte del público asistente. El *Eusko Gudariak* se ha convertido desde 1970 en patrimonio casi exclusivo del nacionalismo radical y es una de las canciones omnipresentes desde entonces en todos los actos públicos de la izquierda *abertzale*, a pesar de que había sido un miembro del PNV quien puso letra a la melodía y de que este partido la elevara a categoría de himno durante la Guerra Civil.²¹¹

²⁰⁹ DOMÍNGUEZ IRIBARREN, 2000, p. 339.

²¹⁰ DELGADO, 2005, pp. 262 y 263.

²¹¹ CASQUETE, 2009, pp. 112 a 121.

Se trataba de presentar la lucha armada de ETA como continuación de la de los gudaris que habían combatido a las tropas franquistas durante la Guerra Civil.

La ola de simpatías hacia ETA se reforzaría aún más en 1973 con el espectacular asesinato del almirante Carrero Blanco. En el imaginario del conjunto de la izquierda española, por ejemplo, se estableció que esta muerte aceleró el desmoronamiento de la dictadura y que incluso impidió su perpetuación en la persona que Franco había designado como sucesor en la presidencia del Gobierno. La acción de ETA, que nadie de la oposición llamaba entonces *asesinato*, generó un sentimiento de “agradecimiento” hacia la banda, en expresión de Victoria Prego:

“El grupo terrorista es visto por amplios sectores de la oposición en ese momento como la encarnación del valor físico y de la clarividencia política, capaz de haber despejado el futuro de nuestro país con la eliminación de un importantísimo obstáculo en el camino hacia la conquista de las libertades”.²¹²

Como dice José María Calleja, ETA aparecía así como “triunfante con la muerte, como unaorganización eficaz, imbatible, que hacía daño al Estado y que le dejaba tambaleándose como un boxeador sonado, y mucha gente se apuntaba a aquel carro de la violencia porque lo veía como un “carro ganador”.²¹³ En palabras del periodista José Félix Azurmendi –que militó en ETA entre 1961 y 1966-:

“Se aplaudían los atentados, todos lo veíamos como algo natural, es que el primer atentado es... el de Manzananas. Es verdad que teníamos tendencia a dar versiones benévolas de los atentados, porque la gracia es que cuando Txabi Etxebarrieta mata al guardia civil, todos queremos creer que es que no tenía más remedio que matarlo; cuando ETA mata a Manzananas, no es que nosotros lo viéramos bien, es que lo veía bien la mayor parte de esta sociedad... No te quiero decir nada cuando ETA vuela el coche de Carrero Blanco...”²¹⁴

Prego explica que, nada más conocerse la muerte de Carrero Blanco, los servicios de seguridad españoles no podían creer lo que estaban oyendo, que se trataba de un asesinato de ETA:

²¹² PREGO, 1995, pp. 24 y 25.

²¹³ CALLEJA, 2006, p. 151.

²¹⁴ IGLESIAS, 2009, p. 73.

“En su interior va creciendo una intensa sensación de fracaso y de ridículo. La organización separatista vasca (...) no había supuesto nunca para ellos ninguna amenaza fuera de las fronteras de lo que durante el franquismo se llamaban ‘las Vascongadas’. Toda la potencia y la inteligencia de la policía española ha estado volcada durante esos años en perseguir y desarticular a las organizaciones llamadas subversivas, esto es, a los grupos de izquierda o simplemente antifranquistas que se multiplican por el país. Su error de visión se ha demostrado infinito. (...) Y a partir de ahí es cuando el régimen comprueba que el problema planteado en las Vascongadas ha adquirido ya unas dimensiones que pueden acabar devorando lo que el franquismo más valora y con más insistencia vende como la gran conquista del régimen nacido de una guerra: la paz”.²¹⁵

Como contaría tiempo después Gutiérrez Mellado, “Franco y Carrero se murieron pensando que lo de ETA lo arreglaba una pareja de la guardia civil”, una forma de reflejar el desconocimiento que tenía la Dictadura sobre hasta qué punto había permeado ETA en la sociedad vasca. Gutiérrez Mellado se lamentaba de que se había tardado demasiado tiempo en que el sistema se preparara para combatir con medios adecuados la ofensiva terrorista.²¹⁶

Aquella ETA era ya símbolo de poder, de desestabilización; provocaba la admiración en amplios sectores de la izquierda y tuvo muchos simpatizantes y apoyos en toda España. Como dice Calleja,

“la muerte gozaba de un prestigio social en amplios segmentos de la población; los asesinos no eran siempre percibidos como tales, sino como patriotas, *bandidos buenos* que atacaban a los poderosos entre el regocijo de quienes, apoyando a los verdugos o colaborando con ellos, se percibían así mismos como víctimas y damnificados por cuarenta años de dictadura y opresión”.²¹⁷

Había en los años setenta un prestigio social de la muerte, un extendido culto a los *mártires* de la represión ejercida desde el Estado y una indiferencia brutal respecto de las víctimas de ETA –algo que en buena medida continuaría durante los primeros años ochenta-. Indiferencia practicada no sólo por los simpatizantes *abertzales*, sino mostrada por sectores de la Iglesia y por el conjunto de las fuerzas de la oposición. Ni el PSOE ni el Partido Comunista de España convocaron hasta muy adentrada la Transición

²¹⁵ PREGO, 1995, pp. 32 y 33.

²¹⁶ CAMPO VIDAL, 2012, p. 190.

²¹⁷ CALLEJA, 2006, p. 151.

movilizaciones de envergadura como protesta por los asesinatos de ETA a policías, guardias civiles o dirigentes políticos (al principio, todos de UCD). Aunque el PCE de Euskadi, cabe destacarlo, sí protagonizó en los primeros años de la Transición concentraciones tras algunos atentados terroristas, a veces en solitario, con muy pocos asistentes, y rompiendo el miedo y el silencio imperantes.²¹⁸

El proceso de Burgos y el atentado contra Carrero Blanco fueron, en suma, los dos acontecimientos clave que otorgaron a ETA un protagonismo mediático, simbólico y político en la lucha contra la dictadura. Del proceso de Burgos, la organización salió con una aureola de guerrilleros idealistas, capaces de poner en jaque a un régimen despiadado. Jon Juaristi explica que aquel juicio sumario catalizó el proceso de reconstrucción del nacionalismo, porque por primera vez todas las ramas de la familia *abertzale* se echaron a la calle unidas para pedir la conmutación de la pena de los condenados a muerte y el prestigio de la organización terrorista creció de forma espectacular en toda España, cuando, paradójicamente, ésta pasaba por una aguda crisis tras la VI Asamblea²¹⁹ por la eficaz actuación policial.

La generalizada, brutal e indiscriminada represión que los gobiernos de Franco descargaron en las provincias vascas sobre los unos y los otros para combatir el fenómeno terrorista, pero también para intentar aplastar las huelgas, los conflictos laborales y las reivindicaciones de autonomía, provocó un extendidísimo rechazo y hasta sentimiento de odio hacia las fuerzas de Seguridad del Estado. Y ese odio y rechazo fueron la base de la solidaridad popular con ETA durante los años finales del régimen. Como dice Powell, dado que ETA era la que más eficaz y visiblemente combatía la actuación policial indiscriminada que afectó a muchos miles de personas no relacionadas con la organización, se acabó estableciendo una identificación creciente entre la conciencia vasca y la propia organización.²²⁰ Y una de las consecuencias del común antifranquismo, como explican Juan Aranzadi y José Manuel Mata, fue que se aminorara la desconfianza del movimiento obrero hacia los nacionalistas vascos y el acercamiento del nacionalismo al socialismo, lo que rompió la frontera invisible que a priori impedía la penetración de los inmigrantes en el universo *abertzale*.²²¹

²¹⁸ CALLEJA, 2006, p. 297.

²¹⁹ JUARISTI, 1994p. 197.

²²⁰ POWELL, 2002, p. 87.

²²¹ MATA, 1993, p. 159.

El número de víctimas mortales de ETA desde su nacimiento hasta 1975 fue de cuarenta y dos. En el mismo periodo, fueron abatidos o ejecutados veintitrés terroristas.²²² Pero sólo entre 1974 y 1975 se produjeron doce muertes en el País Vasco de presuntos miembros de la banda por acciones de la Policía o la Guardia civil, algunos en el intercambio de un tiroteo y otros por disparos mientras trataban de huir o al ser reconocidos. Como explica Gregorio Morán, la policía actuaba conforme al criterio “corren, luego son culpables”.²²³ Siguiendo a Casanellas:

“Parecía que se había tomado la decisión de que era preferible un etarra muerto a un etarra en prisión, lo que entraba en la lógica de los acontecimientos después del fracaso que había supuesto para el régimen el Proceso de Burgos. De hecho, ya en el documento originario del *Plan Udaberri* [un documento elaborado por los Servicios de Inteligencia franquistas tras los primeros atentados etarras, que incluía el tratamiento que debía darse en los medios de comunicación a la banda y sugerencias de *guerra psicológica*], se sugería la necesidad de llevar a cabo una ‘acción física tendente a la eliminación de los activistas’; y las aseveraciones de que los máximos responsables policiales hacían en privado apenas discrepaban de esa concepción. Para el general Iniesta Cano, entonces director general de la Guardia Civil, ETA era ‘como un dolor de cabeza que le ha surgido a España’ y ‘el remedio es una aspirina adecuada’; según el general Sáenz de Santamaría –que ocupó el mismo cargo durante la Transición–, hacían falta tres armas sincronizadas para combatir a la organización: las de la palabra en algunas ocasiones, las de inteligencia en todo momento y las de fuego cuando hiciera falta”.²²⁴

ETA logró convertir el problema de las Fuerzas del Orden Público (FOP) no sólo en un problema político, sino en un problema casi étnico, gracias a la conciencia antirrepresiva que se extendió paulatinamente entre el conjunto de los vascos, elemento esencial de dicotomización étnica.²²⁵ Pere Ysàs explica que la acción etarra acabó

²²² Datos recogidos del artículo “Los terrorismos en el País Vasco y en España”, de BERISTAIN, Antonio, catedrático de Derecho Penal de la Universidad del País Vasco.
<http://www.ehu.eus/documents/1736829/2019247/24+-+Terrorismos+pais+vasco.pdf>

²²³ MORÁN, 2003, p. 425.

²²⁴ CASANELLAS, 2014, p. 131.

²²⁵ Sostiene Aranzadi: “El problema de las FOP en Euskadi no es simplemente un problema político: ETA ha conseguido convertirlo en un problema étnico... la dinámica emotiva de adhesiones y rechazos asimilados a ciertos símbolos no se cambia en cuatro días, sobre todo cuando a ese nivel no es mucho lo que ha cambiado. (...) Ciertamente, en la época franquista las actuaciones del Estado estuvieron presididas por un especial componente de violencia física y simbólica que alcanzó a la experiencia propia de muchos ciudadanos, o bien a través de familiares o conocidos, o bien generalizadamente a los miembros del territorio’ [a través de los estados de excepción]. Al no impregnarse de los principios de la democracia política, se reforzaba la creencia en el Estado como representante de una comunidad, o de un intento comunizador no definido, que sostenía el ejercicio de la violencia ante otra comunidad que

condicionando la vida sociopolítica vasca: sus acciones violentas provocaron una durísima represión, masiva e indiscriminada, que provocó una amplia solidaridad vecinal, un reforzamiento de la identidad comunitaria y la extensión del rechazo no sólo al régimen franquista sino al conjunto de las instituciones estatales.²²⁶

Los datos hablan por sí solos. Entre el juicio de Burgos y la muerte de Franco fueron detenidas 10.144 personas en el País Vasco; sólo durante 1975, 4.625 (un promedio de más de quince diarias). Entre 1967 y 1975 se decretaron siete estados de excepción en España, pero de ellos cinco se aplicaron en exclusiva en Vizcaya y Guipúzcoa.²²⁷ La declaración de los estados de excepción, no lo olvidemos, era una respuesta absolutamente desproporcionada del régimen para sofocar la mayoría de las veces reivindicaciones o manifestaciones laborales que más allá de los Pirineos eran consideradas simples ejercicios de las libertades públicas y de los derechos sindicales, pero que en la España franquista se tenían por provocaciones subversivas.²²⁸

Mientras el dictador agonizaba, había en las cárceles 632 presos vascos condenados a un total de 3.500 años de prisión (esto suponía un promedio de más de doce horas por habitante vasco frente a una media del resto de España de veinticinco minutos). A ello hay que añadir los detenidos en las décadas anteriores, el número de exiliados y el alto número de ciudadanos que llegaron a pisar las cárceles o a tener que ir a comisaría sólo por participar en una manifestación o en una huelga. El rechazo a la actividad de los agentes del Orden era abrumadoramente mayoritario, expresado en el conocido eslogan “Que se vayan”. En palabras de Antonio Rivera, “la respuesta dada por el Estado tanto al problema de la violencia como al de la conflictividad social o laboral en el País Vasco

no reconocía su monopolio. ETA era la encargada de expresar esta lógica. Desde este punto de vista, la aceptación de las normas, valores y símbolos de la centralidad propuesta por el Estado era muy débil, creándose una base de legitimidad amplia y reconocida hacia una centralidad simbólica alternativa: la propuesta por el nacionalismo. La variante radical de éste aparecía como hegemónica en las expresiones y actitudes que se desarrollaron durante el final del franquismo y la transición. La significatividad de la comunidad que era perseguida y reprimida y la adhesión afectiva hacia ésta se fueron reforzando a la vez que aumentaba el rechazo hacia las otras representaciones físicas o simbólicas del Estado y sus intentos comunizadores. A la muerte de Franco, el especial modelo de trasvase del poder, unido a la inmersión de roles simbólicos en personas designadas por el antiguo régimen (el Rey y otros altos cargos políticos) y a la imposibilidad de la ruptura democrática, contribuyeron a realimentar la articulación lógica sobre la que descansaba la creencia de un continuismo en la dinámica del Estado con respecto a la comunidad nacionalista”. En: MATA, 1993, pp. 159 y 160.

²²⁶ YSÀS, 1994, p. 89.

²²⁷ RIVERA, 1998, p. 86.

²²⁸ ÁGUILA, 2001, p. 29.

se traduce en una política de orden público disparatada”,²²⁹ que acabó provocando un fuerte déficit de legitimación del Estado en las provincias vascas. Como sostiene González Calleja, “la mayor parte de la población consideraba que ETA era menos peligrosa que las Fuerzas de Seguridad, que entre 1974 y 1975 mataron a veintidós personas en manifestaciones y controles policiales, e hirieron a ciento cuatro sólo en 1974”.²³⁰

En las postrimerías del franquismo, ETA vivió su momento más delicado el 13 de septiembre de 1974 al protagonizar una de las mayores masacres de su historia y, a la vez, un tremendo error táctico: el atentado en la cafetería Rolando de Madrid. Murieron doce personas y otras setenta resultaron heridas. La banda eligió esta cafetería porque estaba situada junto a la Dirección General de Seguridad y la frecuentaban bastantes policías, pero entre las víctimas mortales sólo hubo un uniformado, el inspector de policía Félix Ayuso, que falleció dos años y cuatro meses después de los hechos en los que resultó gravemente herido. El ataque tuvo un impacto tan brutal en la opinión pública que la organización temió perder los apoyos y la simpatía que en tantos sectores le habían reportado, como hemos mencionado, el proceso de Burgos y el atentado contra Carrero Blanco. De hecho, ETA intentó desvincularse del atentado e incluso culpar del mismo a la ultraderecha. En el seno de la banda el asunto provocó un debate intenso entre una minoría, el sector del *frente militar* responsable de la acción, que quiso reivindicar la autoría del atentado y transmitir a la opinión pública que en toda guerra se cometen errores, y la mayoría, incluida la dirección etarra, que se negó por temor a que la sociedad no aceptara un hecho tan brutal.

El resultado de aquel agrio debate fue una escisión en la banda, que a partir de entonces se dividió entre ETA militar, fundada por una minoría disidente de una treintena de *liberados* (combatientes activos a tiempo completo), bajo el liderazgo de José Miguel Beñarán (*Argala*); y ETA político-militar, la rama mayoritaria, con Eduardo Moreno Bergaretxe (*Pertur*), Juan Paredes Manot (*Txiki*) y Miguel Ángel Apalategui (*Apala*) al frente. ETAm apostaba por limitarse a la lucha armada; por su

²²⁹ RIVERA, 1998, p. 82.

²³⁰ GONZÁLEZ CALLEJA, 2013, p. 521.

parte, ETAp^m se había decantado ya por la confluencia de la labor de masas con la lucha armada.²³¹

Conviene destacar que el progresivo protagonismo de ETA contrastaba con la escasa actividad en el País Vasco del PNV, un tanto descolocado desde que, a principios de los años cincuenta, sus líderes perdieron toda esperanza de una intervención antifranquista de las potencias internacionales, a lo que se sumó una gran descoordinación y la debilidad organizativa que aquejó al EBB a lo largo de toda esa década. Durante la dictadura, los imperativos de la clandestinidad propiciaron una división de hecho entre la dirección nacionalista en el interior y la del exilio. Y el monopolio de los medios de comunicación y la represión del régimen –aunque ésta afectó más a otros grupos como ETA o el PC que al PNV- dificultaron notablemente la articulación del partido, así como la socialización de su proyecto político y las labores de proselitismo.²³²

Pese a ello, como sostienen De Pablo, Mees y Rodríguez Ranz, “en la memoria histórica de parte de la sociedad vasca permanecía todavía latente la mística de una ideología y un partido otrora mayoritarios [el PNV], cuyo crédito y prestigio no se habían resentido durante la Guerra Civil, y que había dirigido la resistencia durante los primeros años del régimen”.²³³

En otro orden de cosas, la conflictividad laboral se había hecho crónica en el País Vasco desde mediados de los sesenta, coincidiendo con la consolidación del crecimiento económico. Entre 1967 y 1972 se contabilizaron más de mil huelgas en Vizcaya y Guipúzcoa, las dos provincias con mayor conflictividad laboral de toda España durante la Dictadura franquista por ser las más industrializadas, sólo por detrás de Barcelona y precediendo a Asturias y Madrid.²³⁴

La alta conflictividad laboral de Vizcaya y Guipúzcoa desde los años sesenta se explica muy especialmente por darse en ambas provincias una fortísima presencia del sector metalúrgico y de la gran empresa, que en toda España fueron los que concentraron la mayor conflictividad. Representando el 5,5% de la población española, en 1965 los dos territorios acaparaban el 12,5% del PIB industrial de todo el país y el

²³¹ GONZÁLEZ CALLEJA, 2013, pp. 520 y 521.

²³² PABLO, MEES y RODRÍGUEZ RANZ, 2001, pp. 225, 239 y 243.

²³³ PABLO, MEES y RODRÍGUEZ RANZ, 2001, p. 243.

²³⁴ CASANELLAS, 2014, p. 28.

22,1% del sector del metal²³⁵. Guipúzcoa y Vizcaya sumaron entre 1966 y 1975 un mínimo del 25,3% de las huelgas de toda España en 1970 y un máximo del 52,9% en 1969.²³⁶ Si atendemos a las horas de trabajo perdidas, las cifras oscilan entre el 10,1% de 1968 y el 72,3% de 1969.²³⁷ Por otra parte, mientras en 1973 en España la población asalariada industrial en empresas de más de 250 empleados era del 21% del total del sector del metal, en Guipúzcoa la proporción ascendía al 30,4% y en Vizcaya, al 35,7%. Ese año, Guipúzcoa sumaba a 81.632 trabajadores en la industria del metal, de los que 45.430 (el 55%), formaban parte de empresas de más de cien obreros. En Vizcaya, las cifras ascendían a 121.643 trabajadores del metal, el 64% en empresas a partir de ese tamaño.²³⁸

La huelga de Bandas de Laminación de Echévarri (Vizcaya) en 1966-67 duró ciento sesenta y tres días –fue la más larga del franquismo-, y desató la declaración del estado de excepción, que se tradujo en unos trescientos detenidos, cuarenta y siete encarcelados y cincuenta y dos personas deportadas a otras provincias. En 1972, los trabajadores de Michelín lograron que el conflicto laboral se extendiera a las plantas de Vitoria y Lasarte. En 1973, se contabilizaron unas trescientas huelgas en las provincias vascas, un año después, aumentaron a unas mil, muchas con motivaciones políticas además de laborales.²³⁹

Mucho han debatido los historiadores sobre si en las movilizaciones de los años finales de la Dictadura y la Transición pesaban más los motivos político-sociales o los económico-laborales. Según Carme Molinero y Pere Ysàs:

“La evidencia empírica disponible coincide en apuntar un predominio de las reivindicaciones y de las reclamaciones de carácter laboral en el origen de los conflictos, aunque el inmovilismo en el marco institucional franquista, que hasta sus últimos días siguió dejando fuera de la legalidad todo instrumento reivindicativo, y particularmente los derechos de huelga, manifestación y asociación, provocó una inevitable *politización* de casi todos los conflictos. La represión policial y patronal significó con frecuencia la extensión y radicalización de las protestas obreras”.²⁴⁰

²³⁵ CARRERAS Y TAFUNELL, 1989, pp. 153 y 402-403.

²³⁶ MOLINERO e YSÁS, 1998, p. 120.

²³⁷ MOLINERO e YSÁS, 1998, p. 103.

²³⁸ MOLINERO e YSÁS, 1988, pp. 133 a 135.

²³⁹ Datos de huelgas en MONTERO, 1998, p. 102.

²⁴⁰ MOLINERO e YSÁS, 1998, p. 97.

Sin embargo, también es cierto que las reivindicaciones nacionales y las luchas sociales tuvieron una vinculación temprana. Valga como ejemplo la constitución, en 1966, de una efímera Comisión Obrera Provincial de Guipúzcoa, con la participación de ETA y el PCE. En una declaración lanzada al año siguiente, este organismo proclamaba pretender “como fin último eliminar la explotación del hombre por el hombre realizando la liberación nacional del Pueblo Vasco”. Y también fue significativa de esa simbiosis la exigencia del derecho de autodeterminación hecha por las Comisiones Obreras (CCOO) de Vizcaya en una declaración a la altura de febrero de 1968.²⁴¹

La violencia transgresora y utópica de ETA había sido durante muchos años la única aparición en la escena pública del universo simbólico nacionalista; y la violencia, real y simbólica, ejercida a su vez por el Estado, proporcionaba sentido social a la violencia etarra. Hay que tener en cuenta que en colectivos cada vez más amplios de la sociedad la actuación de los cuerpos policiales del Estado se consideraba ilegítima, en un doble sentido. Por un lado, porque se presentaba como una represión indiscriminada en el interior del territorio, especialmente en las “provincias traidoras” Vizcaya y Guipúzcoa. Sus habitantes, independientemente de su ideología, se sintieron colectivamente agredidos y amenazados al tener que soportar varios estados de excepción, especialmente a partir de 1968. Y, por otro lado, porque esa violencia policial no era abstracta, teórica, sino que era una experiencia concreta y cotidiana.

Esto es lo que decía el *Informe de Amnistía Internacional, misión a España, julio de 1975*, publicado en septiembre de ese mismo año:

“La violenta represalia de las fuerzas de seguridad contra la población vasca, incluyendo el uso de torturas, fue extensiva e indiscriminada. La tortura y otros actos de intimidación oficial no se utilizaron solamente para desmembrar a ETA, sino también para intimidar a los vascos contra el apoyo a ETA y a las aspiraciones de autonomía vasca. (...) La misión recibió evidencia directa y personal de torturas contra 45 detenidos vascos. Más aún, recibió también evidencia sólida y convincente de la aplicación sistemática de torturas contra un mínimo de doscientos cincuenta detenidos vascos (y posiblemente muchos más no conocidos por los entrevistados por la misión) en las provincias de Vizcaya y Guipúzcoa durante el estado de excepción y de su uso frecuente en las provincias de Álava y Navarra. Todas las víctimas entrevistadas habían sido sometidas como mínimo a una sesión de interrogatorio y torturas por día, y algunas

²⁴¹ CASANELLAS, 2014, p. 30.

hasta cinco veces al día. Las sesiones duraban entre media hora y aproximadamente seis horas. Una de las víctimas sufrió treinta sesiones de tortura en veintiún días consecutivos de detención”.²⁴²

Las cargas policiales en las calles eran indiscriminadas; incluso en recintos cerrados, lo que extendía el miedo y el odio a las FOP en amplísimos sectores sociales. En ese contexto, en palabras de Pérez Agote, “ETA se constituye en el fantasma contra-Estado, en violencia justiciera”.²⁴³ (Sólo entre noviembre de 1974 y noviembre de 1975 se detuvo a 290 miembros de la infraestructura de la banda en Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya, una cifra que confirma la relativa facilidad que tenía para reclutar voluntarios.²⁴⁴)

El estado de excepción al que hacía referencia el citado Informe de Amnistía Internacional fue el último declarado en vida de Franco, en abril de 1975, que afectó a las provincias de Vizcaya y Guipúzcoa. Fue el más duro de todos. C-Núñez sostiene que “su objetivo no fue tanto la desarticulación de la oposición activa como el atemorizar a la población en su conjunto”. Durante los tres meses que estuvo en vigor, murieron siete personas, se organizó una huelga general, hubo varios atentados y se produjeron unas 2.000 detenciones. Prueba de lo indiscriminado de las detenciones es que muchos de los detenidos eran puestos en libertad a las pocas horas o al día siguiente sin que ni siquiera se les abrieran diligencias judiciales. Pero, como dice Casanellas, cada detenido arbitrario se convertía en un futuro potencial militante antifranquista, con consecuencias fatales para el régimen.²⁴⁵

Durante aquel estado de excepción arreció la violencia parapolicial. Las bandas de *incontrolados* de extrema derecha protagonizaron su primera amplia intervención en las calles vascas.²⁴⁶ Según Casanellas, “varias fuentes permiten sostener que esa forma de *terrorismo blanco* –así se refería a ella el régimen- fue promovida o por lo menos amparada tanto desde el Estado Mayor de la Guardia Civil como desde el Servicio Central de Documentación (SECED). En esa línea, el embajador francés en Madrid, Robert Gillet, afirmaba haber tenido conocimiento ‘de buena fuente’ de que ese tipo de

²⁴² C-NÚÑEZ, 1977, p. 122.

²⁴³ PÉREZ-AGOTE, 2008, p. 8.

²⁴⁴ *El Correo español. El Pueblo Vasco*, 28-11-1975.

²⁴⁵ CASANELLAS, 2014, p. 187.

²⁴⁶ C-NÚÑEZ, 1977, p. 125. El autor recoge los datos citados del libro *Euskadi, el último estado de excepción de Franco* (Ruedo Ibérico, 1975).

acciones debían ser atribuidas no a la extrema derecha, sino ‘esencialmente’ a fuerzas policiales”.²⁴⁷ Sólo en mayo, los comandos terroristas de ultraderecha llevaron a cabo cuarenta atentados, en los que demostraron que disponían de armas y de información suficiente para elegir sus objetivos²⁴⁸. En aquellos momentos no faltaban portavoces que jalearan aquellos ataques. Así, por ejemplo, el periódico ultra *El Alcázar*, en un contundente editorial de mayo del 75, conminaba a “ejecutar *in situ* a quienes programan con impunidad culpable sus acciones terroristas en España”.²⁴⁹

En el plazo de un año a partir de este último estado de excepción del franquismo, los comandos ultraderechistas de supuestos incontrolados cometieron ochenta y cinco atentados en España y treinta y cinco en Francia, dejando un total de tres víctimas mortales y veinte heridos. En ese mismo periodo no se produjo ninguna detención entre sus filas.²⁵⁰ Y, por poner otro ejemplo, en Navarra, entre 1972 y 1977 no hubo ningún atentado de ETA y sí de organizaciones de extrema derecha.²⁵¹ La, como mínimo, connivencia del régimen acentuaba cada vez más su deslegitimación entre la población vasca.

Tras el estado de excepción, y poco antes de la muerte de Franco, el régimen ejecutó el 27 de septiembre de 1975 a tres militantes del FRAP (Frente Revolucionario Antifranquista y Patriota) y a dos de ETA político-militar (ETAp): Juan Paredes Manot, *Txiki*, y Ángel Otaegi. Las movilizaciones de protesta y la ola de condenas internacionales no pudieron evitar las muertes. Los dos etarras pasaron a formar parte *del altar de mártires* del nacionalismo vasco y, además, *Txiki* fue muy utilizado por la propaganda radical durante toda la Transición. En él se daba una circunstancia muy propicia para la estrategia de la izquierda *abertzale*: había nacido en Extremadura. Como explican Gaizka Fernández y Raúl López Romo, *Txiki* fue *el mártir* con el que la izquierda *abertzale* propició un acercamiento a los inmigrantes.²⁵² (A la altura de finales de 1978, Miguel Castells, candidato al Senado por HB, decía en un mitin: “Los euskaldunes deben pensar que cada inmigrante podría llegar a ser un nuevo *Txiki*”.²⁵³) Tras las ejecuciones, por toda España se difundió una frase atribuida a *Txiki*, que podía

²⁴⁷ CASANELLAS, 2014, p. 183.

²⁴⁸ PREGO, 1995, p. 217.

²⁴⁹ *El Alcázar*, 8-5-1975. Editorial: “¿A qué se espera?”.

²⁵⁰ RINCÓN, 1985, p. 28.

²⁵¹ PIÑUEL, 1986, p. 55.

²⁵² FERNÁNDEZ SOLDEVILLA y LÓPEZ ROMO, 2012, p. 62.

²⁵³ *Egin*, 27-9-1978.

leerse por ejemplo en grafitis en muchas paredes: “Mañana cuando yo muera / no me vengáis a llorar. / Nunca estaré bajo tierra / soy viento de libertad”.

A través de la conflictividad obrera, el nuevo nacionalismo revolucionario intentaba atraerse a los trabajadores inmigrados, despreciados como *maquetos* por Arana y el primer nacionalismo vasco.

Txiki y Otaegi se convirtieron en dos *mártires* muy venerados por la propaganda *abertzale* durante toda la Transición. Así se refería a ellos Javier Sánchez Erauskin, director de la revista *Punto y Hora de Euskal Herria*:

“Con el fusilamiento de Txiki y Otaegi se fusilaba a algo más que a dos hombres. Se intentaba fusilar a un Pueblo y para ello se buscaban dos símbolos evidentes. Como cuando en la guerra del 36 se buscó cuidadosamente el blanco del bombardeo total. (...) Dos símbolos de un pueblo en lucha abierta y directa contra un Estado fascista y contra un dictador que reventaría dos meses más tarde. (...) Un Estado fascista que no ha tenido más remedio que fusilar a dos de sus mejores hijos para dar un castigo ejemplar a todo el pueblo”.²⁵⁴

El aniversario de sus ejecuciones se acabaría celebrando por parte de la *izquierda abertzale* como el *Gudari Eguna* –Día del Soldado Vasco–, asociando de nuevo su lucha con la mitificada del *pueblo vasco* durante la Guerra Civil.

En ese clima de violencia cotidiana, los símbolos identitarios nacionalistas vascos, como la ikurriña, habían ido penetrando progresivamente en el conjunto de la sociedad como símbolos de transgresión. Y cada vez más, desde los años setenta, la vida colectiva se volcaba en la calle, a través de las asociaciones y de las cuadrillas. La cuadrilla y el poteo, de forma fundamental, constituían la estructura de comunicación a través de la que se expresaba la “sociedad del silencio”, en expresión de Ander Gurrutxaga. Y el nacionalismo se fue haciendo dominante en el espacio público. “Los temas de movilización tienen como eje central generalmente la violencia: muerte de alguien, presos, fuerzas del orden... y posteriormente presos, amnistía, refugiados...”.²⁵⁵ Como explica Gurrutxaga, la identificación con ETA era afectiva y simbólica y, por ello, situaciones como la cárcel o el exilio eran vistas como signos de distinción y encumbramiento. La idea que latía era que el preso era un héroe y

²⁵⁴ SÁNCHEZ ERAUSKIN, 1978, pp. 3 y 4.

²⁵⁵ PÉREZ-AGOTE, 2008, p. 87.

representaba a la sociedad del silencio.²⁵⁶ Subraya Antonio Rivera que “lo vasco, por prohibido, se convirtió en algo transgresor por sí mismo, en una situación en la que vasquismo era por definición antifranquismo”.²⁵⁷ Y no olvidemos que, en paralelo, en el conjunto de España la monopolización y manipulación de los símbolos y referentes históricos de la nación española por parte del régimen se había traducido, a ojos de la oposición franquista, en una creciente identificación entre dictadura y españolismo, “hasta tal punto que en vísperas de la muerte de Franco no resultaba fácil considerarse a la vez demócrata y español”, en expresión de Charles Powell.²⁵⁸

Algunas canciones muy populares servían para difundir en la calle sentimientos colectivos. Es el caso de *Itziarren semea*, grabada en 1975 por el dúo Pantxoa eta Peio, dedicada al joven de Ondarroa Andoni Arrizabalaga, uno de los creadores de la Comisión Obrera de Euskadi en Zumárraga, detenido varias veces desde 1964 y que sufrió graves torturas por parte de la Guardia Civil.²⁵⁹ Esa canción, extendidísima oralmente, se entonaba por ciudadanos de sensibilidades políticas muy diversas como un alegato contra la represión de las fuerzas del Orden.

Todo lo expuesto hasta aquí ayuda a entender que la Transición se inició en el País Vasco con una marcada diferencia respecto al resto de España: la *cultura de la violencia* había prendido en una parte considerable de la población. Como explica Alfonso Pérez Agote, la legitimación de la violencia no era sólo un problema presente en la retórica político-institucional, sino que, a la muerte de Franco y en años siguientes, estaría anclada en la cotidianeidad de los actores sociales.²⁶⁰

²⁵⁶ GURRUTXAGA, 1990, pp. 81 y 82.

²⁵⁷ RIVERA, 2009, p. 282.

²⁵⁸ POWELL, 2002, pp. 77 y 78.

²⁵⁹ ETXABURU, GARCÍA ARAMBARRI y IBARGUTXI, 2009, pp. 117 a 122.

²⁶⁰ PÉREZ-AGOTE, 1987, p. 1.

CAPÍTULO 2

EL PAÍS VASCO, DESDE LA MUERTE DE FRANCO HASTA LA DIMISIÓN DE ARIAS NAVARRO

2.1. La proclamación de Juan Carlos I

El 22 de noviembre de 1975, sólo dos días después de la muerte de Franco, Juan Carlos I de Borbón fue proclamado rey de España, de acuerdo con la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado. Durante el acto de coronación, y en el que fue su primer discurso como monarca, puso el acento en que la institución que él personificaba “integra a todos los españoles” y proclamó que “un orden justo, igual para todos, permite reconocer dentro de la unidad del Reino y del Estado las peculiaridades regionales como expresión de la diversidad de pueblos que constituyen la sagrada realidad de España”.²⁶¹

Esta alusión a la “diversidad de pueblos” era insólita en boca de la primera autoridad del Estado. Contrastaba, desde luego, con las palabras del testamento de Franco, que sólo dos días antes había leído en un mensaje televisado a la Nación Arias Navarro, en las que el dictador se despedía diciendo, entre otras cosas:

“Quiero agradecer a cuantos han colaborado con entusiasmo, entrega y abnegación en la gran empresa de hacer una España unida, grande y libre. (...) Mantened la unidad de las tierras de España exaltando la rica multiplicidad de sus regiones como fuente de la fortaleza de la unidad de la patria”.²⁶²

El mensaje del rey suponía, sin duda, un claro guiño a toda la oposición política con un alto significado por su marcado contraste con el férreo centralismo que había caracterizado durante cuarenta años al franquismo. Valga una anécdota para entender toda la carga de intencionalidad de aquel discurso, relatada por Juan María Bandrés,

²⁶¹ Discurso de proclamación del Rey Juan Carlos I. Enciclopedia Libre Universal en Español. http://enciclopedia.us.es/index.php/Documento:Discurso_de_proclamaci%C3%B3n_del_rey_Juan_Carlos_I

²⁶² El testamento de Franco. *Informaciones*, 20-11-1975.

abogado y político –de Euskadiko Ezkerra- que jugó un papel muy relevante en la Transición:

“Me llamó Marcelino Oreja²⁶³ y me dijo: ‘Escucha el discurso que va a hacer el rey porque encontrarás algunos aspectos que te van a gustar seguramente’. Y, efectivamente, en el año 75, con el cuerpo de Franco todavía allí, oír al rey hablar de los pueblos era una frase muy grata que uno no estaba acostumbrado a escuchar. (...) Establece, está prefigurando, lo que va a ser luego el Artículo 2 de la Constitución, por lo menos en el aspecto de reconocer que existen nacionalidades”.²⁶⁴

Don Juan Carlos dejaba claro así, desde el primer momento de su reinado, que el encaje en España de las diferentes sensibilidades identitarias o “peculiaridades regionales”, según sus palabras, era una de sus grandes preocupaciones. Javier Marías lo describe de forma muy gráfica: “No esperó Juan Carlos más que dos días para empezar a quitarse la máscara idiota y mansa, y lo hizo delante de quienes se la habían impuesto durante muchos años”.²⁶⁵

Faltaban aún varios meses para que en España se empezara a hablar desde las instituciones, todavía franquistas, de democracia. Pero si algo tenía claro el monarca era que, si quería que su reinado no fuera tan breve como muchos pronosticaban entonces, debía urgir a su primer Gobierno a que situara entre sus prioridades la *cuestión regional*, que no era otra cosa que la preocupación por encontrar soluciones políticas e institucionales que contrarrestaran el amplio descontento social que latía fundamentalmente en las provincias vascas y catalanas –en mucha menor medida, en Galicia-, caracterizado en buena parte de sus habitantes por un *sentimiento nacional* o nacionalista que la represión franquista, lejos de ahogar, había contribuido a exacerbar. Ya en octubre de 1975, casi dos meses antes de su coronación, Don Juan Carlos había

²⁶³ Marcelino Oreja Aguirre -hijo de Marcelino Oreja Elósegui, diputado tradicionalista que murió asesinado durante la Revolución de Octubre de 1934 por militantes ugetistas- se había labrado una importante carrera diplomática en Exteriores desde 1958. En diciembre de 1975, días después de la referida comunicación con Bandrés, fue nombrado subsecretario del Ministerio de Asuntos Exteriores del primer Gobierno de la Monarquía, por el ministro José María Areilza, también vasco, que en los dos últimos lustros del franquismo se había destacado por proponer una salida democrática del régimen bajo la restauración de la monarquía, en la figura de Don Juan de Borbón, padre de Don Juan Carlos. Desde principios de los años setenta, Oreja formaba parte del Grupo Tácito, integrado por políticos e intelectuales, muchos de ellos de antigua filiación franquista, que abogaban por una salida democrática para poner fin a la dictadura; una transición desde el sistema.

²⁶⁴ CASTRO, 1998, p. 124.

²⁶⁵ JULIÁ, PRADERA y PRIETO, 1996, p. 113.

concedido una entrevista al prestigioso periodista Arnaud de Borchgrave, del semanario estadounidense *Newsweek*, en la que reconocía que España padecía “una excesiva centralización” y abogaba por “una mayor autonomía de las regiones, provincias y ciudades”.²⁶⁶

El profesor Álvarez Chillida explica que, desde algunos años antes de la muerte de Franco, en el entorno de La Zarzuela existía la clara convicción de la necesidad de una reforma democrática. Pero en un primer momento, cuando Don Juan Carlos es proclamado rey, todavía se consideraba posible una adaptación del régimen mediante la reforma parcial de las Leyes Fundamentales. Eso, sin embargo, ya resultaba inviable, porque la sociedad española se había modernizado notablemente para entonces y estaba muy asentado el deseo de alcanzar un régimen de libertades plenas homologable al de los países europeos del entorno.²⁶⁷ La deriva total del primer Gobierno de la Monarquía, como veremos, despejó las dudas en ese sentido de quienes aún las pudieran tener.

La Transición iba a ser un proceso extremadamente frágil, y se tendría que enfrentar por un lado a las permanentes acciones y amenazas terroristas, especialmente de ETA –aunque también de otros grupos muy activos de ultraderecha o de los GRAPO–, y a las contraamenazas de golpes militares, por otro, por parte de unas Fuerzas Armadas en cuyo seno perduraron durante mucho tiempo prácticas y altos mandos de filiación franquista que, como subraya José Casanova, se “autoproclamaron guardianes de la unidad y de la integridad territorial de la nación española”. Y en ese complicadísimo escenario resultaba vital, para que el proceso de Transición no descarrilara, que se alcanzara un *compromiso político y social* que, tras casi cuarenta años de dictadura, reconciliase las identidades española, vasca y catalana, en parte incompatibles y en parte superpuestas.²⁶⁸

Ya antes de la muerte de Franco, tanto en declaraciones públicas de los dirigentes del régimen como en los medios de comunicación –y no olvidemos que hasta 1977 siguió vigente la Ley de Prensa de 1966, que restringía de forma notable la libertad de información–, se usaban de forma habitual las expresiones *problema vasco*, *cuestión vasca* o *conflicto vasco* para referirse no sólo al terrorismo, sino también al rechazo hacia el Estado por una parte sustantiva de la población de las provincias vascas –lo que

²⁶⁶ POWELL, 1995, p. 167.

²⁶⁷ ÁLVAREZ CHILLIDA, 1998, pp. 154 a 159.

²⁶⁸ CASANOVA, 1994, pp. 21 y 22.

derivaba, a su vez, en un choque identitario en el seno de la propia ciudadanía vasca entre quienes se sentían exclusivamente vascos, quienes se sentían exclusivamente españoles (especialmente entre los procedentes de otras comunidades españolas) y quienes tenían el doble sentimiento en grados diferentes-. La existencia del terrorismo era la más dramática expresión de ese *problema vasco* que, como hemos visto en el capítulo anterior, hundía sus raíces en las guerras carlistas y la abolición foral.

Es importante subrayar que las mismas expresiones (*problema vasco*, *cuestión vasca* o *conflicto*) no tenían el mismo significado para todos los actores políticos, algo que se ha mantenido hasta el día de hoy. Ya que, mientras para unos el *problema vasco* tenía una dimensión historicista y política, para otros se reducía a un asunto casi exclusivamente de violencia. Obviamente, la respuesta y las soluciones planteadas para tratar de poner fin a ese *problema* serían muy distintas en función de lo que cada cual entendiera que latía tras la *cuestión vasca*. Incluso entre quienes desde el principio de la Transición pretendieron abordarlo desde su naturaleza política, fueron muy divergentes las posiciones en función de la adscripción a distintos *cleavages*: nacionalistas versus españolistas, independentistas versus regionalistas, de izquierda versus de derecha, foralistas versus estatutistas, etcétera.

La política represiva y absolutamente centralizadora desarrollada por el franquismo durante cuatro décadas no sólo no había acabado con el sentimiento identitario vasco de una parte importante de la población, sino que, paradójicamente, contribuyó a reforzarlo, al tiempo que cristalizó en una absoluta deslegitimación del Estado entre una considerable parte de la ciudadanía, fuera nacionalista o no. Es importante subrayar este hecho: el rechazo a la España franquista a la altura de 1975 era un sentimiento aglutinador, compartido por la mayoría de los ciudadanos vascos, independientemente de su ideología. Y hasta el franquismo sociológico en el País Vasco, que sin duda también existía, tenía entonces “una posición vergonzante”,²⁶⁹ como lo define Carlos Solchaga. Ello tendrá especial incidencia en las reivindicaciones que marcaron la agenda a la muerte de Franco.

Un dato no puede ser más esclarecedor: a finales de 1975, el 53,5% de los encuestados nacidos en el País Vasco creía que los vascos eran una minoría perseguida y castigada por el Gobierno central, frente al 16,3% de los catalanes que pensaba algo

²⁶⁹ Entrevista del autor a CARLOS SOLCHAGA. 12-12-2012.

así,²⁷⁰ por establecer la comparación entre los ciudadanos de las dos comunidades con mayor sentimiento identitario diferencial del español. Y en un sondeo sobre la cuestión regional que Salustiano del Campo y otros autores realizaron en verano de aquel mismo año se reflejaba cómo frente al 59,75% de los encuestados del conjunto de España que declaraba sentirse “satisfecho” con el sistema de gobierno existente y un 13,3% “insatisfecho”, nada menos que 34,3% de los residentes del País Vasco se declaraba “insatisfecho”, un porcentaje que aumentaba hasta el 39,5% entre quienes habían nacido en las provincias vascas, casi veinte puntos más que los encuestados de Cataluña.²⁷¹ (Los propios autores de la investigación resaltaban en sus conclusiones la necesidad de matizar en parte los resultados por la fuerte acción despolitizadora llevada a cabo desde el aparato del régimen a lo largo de las cuatro décadas de franquismo.)

Sólo unos días después de la muerte de Franco se produjeron algunos gestos simbólicos impulsados desde la Administración con los que parecía que se empezaban a asumir esas “peculiaridades regionales” a las que había aludido en su discurso el rey. Por ejemplo, el 4 de diciembre se anunció el estreno de *Euskalherria*, el primer programa de Radio Televisión Española en vascuence, que comenzaría sus emisiones el 12 de diciembre.²⁷² O el 16 de diciembre se anunciaba que Iberia iba a empezar a utilizar en sus vuelos a Cataluña, Galicia y el País Vasco una traducción a cada una de las lenguas vernáculas del texto de recepción a bordo de los pasajeros.²⁷³

No fueron los únicos tempranos guiños al euskera. El 13 de enero de 1976 se pudo defender por primera vez una tesis doctoral en esta lengua²⁷⁴ (escrita en castellano). Unos días después, en Vizcaya se formó la comisión encargada de poner en práctica el Decreto (de 30 de mayo de 1975, con Franco aún vivo) por el que las lenguas vernáculas, en este caso el euskera, se incorporaban a los programas de educación preescolar y EGB. Y el 20 de febrero, el Consejo de Ministros aprobó el Decreto por el

²⁷⁰ DEL CAMPO, NAVARRO y TEZANOS, 1977, pp. 210 a 225.

²⁷¹ DEL CAMPO, NAVARRO y TEZANOS, 1977, pp. 88 y 89.

²⁷² “Euskalherria”, tal como se anunciaba, estaría en antena los viernes, a las 6 de la tarde, a través de la primera cadena de Radio Televisión Española, en desconexión para el País Vasco. *El Correo español. El Pueblo Vasco*, 4-12-1975.

²⁷³ El saludo en cuestión era: “Buenos días, señores pasajeros. El comandante y la tripulación les damos la bienvenida a bordo del avión”. *El Correo español. El Pueblo Vasco*, 16-12-1975.

²⁷⁴ El doctorando Ricardo Arrúe Imaz, licenciado en Medicina, logró sobresaliente cum laude con su tesis, defendida en euskera, en la Universidad de Bilbao (UPV desde 1980). El tema de la tesis fue: “Correlación entre el bloqueo de His y la arteriopatía coronaria”. *La Gaceta del Norte*, 13-1-1976.

que se reconocía a la Real Academia de la Lengua Vasca, Euskaltzaindia²⁷⁵ -cuyo ámbito de actuación se extendía a las provincias de Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya-, y se permitía la inscripción en el Registro Civil de nombres en vasco.²⁷⁶

Pero qué duda cabe de que se trataba de gestos mínimos, con escaso eco, que en nada podían hacer variar por sí solos la imagen que la población vasca tenía en ese momento del Régimen, que, como veremos, se negaba a satisfacer las grandes demandas políticas del momento.

Tres semanas después de la jura de Don Juan Carlos como rey, el 13 de diciembre de 1975 se formó el primer Gobierno de la Monarquía, encabezado por Carlos Arias Navarro, ratificado para el cargo de presidente del Gobierno que ejercía desde 1973. Su confirmación por el monarca representaba, por lo tanto, una señal de continuidad. Y fue muy mal recibida por todas las fuerzas opositoras –aún clandestinas- e indudablemente por una buena parte de la población española que ansiaba un cambio profundo. Obviamente, la continuidad de Arias Navarro defraudó a una porción muy mayoritaria de la población vasca. Como explica Powell, el nuevo Gabinete no constituyó en propiedad un verdadero Gobierno de Arias Navarro, porque éste jamás tuvo un proyecto político propio ni supo imponer autoridad a sus ministros, que desarrollaron estrategias independientes y a menudo contradictorias entre sí.²⁷⁷

No fue el de Arias un Ejecutivo homogéneo, desde luego. Lo integraron personalidades que de algún modo respondían a cuotas de distintos grupos de presión del régimen. Así, no faltaron, casi por *exigencias del guión*, varios militares. Como vicepresidente, el general Fernando de Santiago; ministro del Ejército, el general Félix Álvarez-Arenas; ministro de la Marina, el almirante Gabriel Pita da Veiga; y ministro del Aire, el general Carlos Franco Iribarnegaray. Este último se mostraba más interesado por cuestiones técnicas que por las estrictamente políticas; pero los anteriores se caracterizaban por su ultraconservadurismo.²⁷⁸ La inclusión de tantos militares en el

²⁷⁵ La Academia de la Lengua Vasca se fundó en 1918, impulsada por las tres diputaciones vascas y la navarra. Durante el franquismo mantuvo su funcionamiento. Y el 20 de febrero de 1976 logró su reconocimiento oficial por el Gobierno de España y el otorgamiento del carácter de Real Academia.

²⁷⁶ La legalización completa no se produjo hasta la Ley 17/1977, de 4 de enero. Hay que decir que hasta esa fecha, desde la Ley del Registro Civil de 8 de junio de 1957 se permitía el uso de nombres vascos, sólo si éstos no tenían un equivalente en castellano.

²⁷⁷ POWELL, 2002, p. 146.

²⁷⁸ CARDONA, 2007, pp. 211 y 212.

Gabinete simbolizaba un respaldo del ejército al nuevo monarca, pero causó muy mala impresión en toda la oposición antifranquista.

De alguna forma, el primer mensaje del rey aludiendo al reconocimiento de las peculiaridades regionales, que había invitado a una cierta esperanza inicial, se frustraba al comprobar que la Monarquía echaba a andar apoyándose en el sector continuista del franquismo. Nos encontramos ante la primera gran decepción de la ciudadanía vasca en la etapa histórica que se abría. No es éste lugar para analizar si Don Juan Carlos acertó o no con la ratificación de Arias Navarro (quien, en una clara estratagema no presentó su dimisión al monarca); si podía o no hacer otra cosa en aquel momento. Lo que es importante subrayar es que en las provincias vascas –como en el resto de España– provocó una enorme frustración. Muchos ciudadanos, independientemente de ideologías o de su grado de compromiso político, creyeron ver en aquel Gobierno la prueba de que nada había cambiado, de que la recuperación de la democracia no iba a ser fácil.

Además, para muchos en el País Vasco ya había sido un jarro de agua fría el Decreto de la Presidencia del Gobierno del 26 de noviembre por el que se concedía un indulto general con motivo de la proclamación del rey, ya que quedaron exceptuados quienes cumplieran penas “por delitos de terrorismo y conexos, por delitos de propaganda de sentido terrorista y por los delitos de pertenencia a asociaciones, grupos u organizaciones comprendidas en la legislación sobre terrorismo”²⁷⁹ –que en ese momento abarcaba un abanico demasiado extensivo de conductas, incluido el hecho de ser militante de cualquier organización comunista, incluido el PCE–, lo que suponía que se mantuvieran en la cárcel la mayoría de los presos vascos.

Así pues, como analizaremos más adelante, desde el primer momento la petición de una amnistía general se convirtió en una de las reivindicaciones ciudadanas más persistentes, enarbolada por amplios sectores en el conjunto de España²⁸⁰ y, de forma muy especial, en un objetivo que aglutinó a buena parte de la población en el País

²⁷⁹ *El Correo español. El Pueblo Vasco*, 26-11-1975.

²⁸⁰ Javier Carvajal, en un artículo titulado *Amnistía*, recogía dos citas de Carrillo de un discurso pronunciado en noviembre de 1975: “¿Por qué hemos hablado en primer lugar de los presos, de la libertad de los presos, de amnistía, a lo que hay que ligar, como se ha dicho aquí, la reposición de los represaliados? Porque esta demanda es aquélla a la que es más sensible el conjunto de la sociedad, aquélla que conmueve los sentimientos humanos. (...) Y si salen las masas a la calle, si arrancamos esa conquista, ¿os dais cuenta del efecto moral que va a producir una victoria política de este tipo? ¿De cómo eso va a multiplicar la capacidad de movilización para otros objetivos políticos?”. *La Gaceta del Norte*, 15-1-1976

Vasco. Muchas instituciones, espoleadas por los ciudadanos a los que representaban, solicitaron en innumerables ocasiones la amnistía a las autoridades centrales.

Una de las primeras en hacerlo fue el Ayuntamiento de San Sebastián que, en un escrito dirigido a la Casa de Su Majestad el Rey en enero de 1976, acordó pedir “la concesión de una amnistía lo más amplia posible”.²⁸¹ Recordemos que todos los Ayuntamientos seguían estando integrados por representantes elegidos según la llamada *democracia orgánica* del franquismo. No cabía, por tanto, sospechar que el equipo de gobierno de San Sebastián que elevaba esa petición de amnistía fuera un nido de *rojos separatistas*. Sencillamente, se trataba de una demanda absolutamente generalizada entre la ciudadanía.

Pero, como veremos, el Gobierno Arias no dio un paso en este sentido. Fue, igual que en tantas otras cosas, una oportunidad perdida. El indulto de gracia había sido un tímido golpe de efecto, un intento de demostración de que se empezaba una nueva etapa; sin embargo, la realidad era bien distinta: el presidente Arias no deseaba poner un punto y aparte en la Historia del país; a lo sumo, un punto y seguido.

En el primer Gobierno de la Monarquía convivieron tres *proyectos* políticos: el continuista, encabezado por el mismo presidente Arias; el reformista-continuista, dirigido por Manuel Fraga; y el reformista, representado, sobre todo, por José María de Areilza.²⁸² Fueron unos meses del lento y mal encauzado inicio del proceso de *desvinculación* del régimen franquista, caracterizado, como explica Powell, por una negociación intramuros que giró en torno al pacto urdido entre los *sectores blandos* y los *duros*, que se plasmaría formalmente en la Ley para la Reforma Política, ya bajo el mandato de Suárez.

El intento del Gobierno Arias por imponer desde arriba una democracia limitada, “una democracia a la española”, como se la denominó, se vino abajo enseguida. La incapacidad de acuerdo entre *blandos* y *duros* fue una de las razones del pronto fracaso de aquel primer Gobierno de la Monarquía.²⁸³ Además, la Comisión Mixta Gobierno-Consejo Nacional del Movimiento que se puso en marcha, presidida por Torcuato Fernández Miranda –recién nombrado por el rey presidente de las Cortes, lo que llevaba

²⁸¹ *La Gaceta del Norte*, 3-1-1976.

²⁸² SOTO CARMONA, 1994, p. 111.

²⁸³ POWELL, 2002, pp. 130 y 131.

aparejado consigo presidir también el Consejo del Reino-, para examinar el calado político y jurídico del proyecto reformista del Gobierno antes de enviar las leyes a las Cortes, generó interminables discusiones que, como dice la periodista Victoria Prego, no supusieron otra cosa que “una gran pérdida de tiempo”.²⁸⁴ Carlos Arias no aceptó nunca la idea de transformar el régimen franquista en una democracia pluralista. Como explican Maravall y Santamaría, remodeló el Consejo de Ministros a fin de incluir algunos políticos supuestamente reformistas, trató de dividir a la oposición con una política de represión selectiva para tratar de aislar a los partidos de izquierda, y amplió con mucha cautela ciertos márgenes de tolerancia. Pero incluso recelaba de un plan tan timorato como el impulsado por Fraga, que dibujaba un modelo de democracia limitada y bajo control.²⁸⁵

En la calle corría el tiempo mucho más deprisa que en el Gobierno. Esa falta de sintonía en el ritmo político hizo que, por ejemplo, el proyecto reformista de Fraga muriera antes del verano, superado por la aceleración de los cambios que se irían produciendo en el país. Sánchez-Terán (que en 1976 ocupaba el cargo de gobernador civil de Barcelona) subraya que el *búnker*, la amalgama de fuerzas civiles y militares que deseaban mantener intactas las esencias del franquismo, cometió el error histórico de rechazar la reforma Arias-Fraga, la más favorable a sus principios. “Con su intransigencia, el *búnker* perdió el papel preponderante”,²⁸⁶ concluye. En todo caso, como destaca Prego, Fraga fue víctima de su propia contradicción, ya que se hizo cargo de dos cometidos que eran en esencia incompatibles en aquel momento político: por un lado, la vicepresidencia para Asuntos Políticos, desde donde impulsó su fallido intento de cambio hacia una apertura moderada; y, por otro, el Ministerio de Gobernación, con el cometido de mantener el orden en la calle, para lo que mandaba multar, detener o encarcelar a aquéllos con quienes se tenía que sentar a dialogar de forma inminente.²⁸⁷

Durante aquellos meses, los excesos represivos, especialmente ante manifestaciones y conflictos de tipo laboral, convivieron con una tolerancia de facto de la mayoría de los partidos políticos en España, incluyendo el PCE (con excepción de sus principales dirigentes, Carrillo o Ibarruri, aún en el exilio). Éstos pudieron celebrar reuniones, emitir comunicados de prensa e incluso celebrar algunos mítines. Lo que no obsta para

²⁸⁴ PREGO, 1995, pp. 388 y 389.

²⁸⁵ MARAVALL y SANTAMARÍA, 1993, p. 199.

²⁸⁶ SÁNCHEZ-TERÁN, 2008, p. 114.

²⁸⁷ PREGO, 1995, p. 428.

que, en ocasiones, muchos de los participantes sufrieran detenciones breves. Era una tolerancia limitada que se fue ampliando con el tiempo, como veremos.

El proyecto de *seudo-reformismo* que acabó impulsando aquel Ejecutivo pretendió combinar ciertas fórmulas e instituciones propias del autoritarismo (como la democracia orgánica) con otras del sistema democrático, a través de la puesta en marcha de reformas parciales y muy limitadas para lograr una *democracia protegida*. El teórico, insistamos, era Manuel Fraga y el ejecutor, el presidente Arias. Como explica Álvaro Soto Carmona, “se trataba de dar la voz al pueblo, abriendo un diálogo entre las fuerzas políticas fiables, lo que suponía excluir a los comunistas y a los nacionalistas separatistas, que permitiese la formación de gobiernos ‘responsables’ en un Estado ‘fuerte y eficaz’, y oposiciones ‘constructivas’ a fin de ensanchar las bases políticas del régimen, a la vez que se le dotaba de legitimidad democrática”.²⁸⁸

Las visiones de los integrantes de aquel primer Gabinete de la Monarquía sobre la *cuestión vasca* fueron bien distintas, hasta el punto de que chocaban entre sí. Podemos decir que había dos posturas claramente opuestas: la de quienes la consideraban fundamentalmente un problema de violencia, terrorismo y orden público, que podía ser atajado en exclusiva policialmente; y la de quienes hacían hincapié en su naturaleza política y veían en esa violencia una de las expresiones –pero no la única– de un contencioso enquistado durante generaciones. En lo que sí coincidían todos era en que la pacificación del País Vasco era una prioridad, porque pronto comprendieron que la gravedad del asunto era tal que podía hacer descarrilar todo el proceso de reforma.

Cabe subrayar que durante los meses que duró el Gobierno Arias no hubo prácticamente ningún contacto del régimen con el nacionalismo moderado, más allá de alguna entrevista casi a título personal como la que tuvieron el ministro Areilza y el entonces presidente del PNV, Ignacio Unceta; o de encuentros como los mantenidos por Fraga, en calidad de ministro de la Gobernación, desde finales del 75, con agentes próximos al nacionalismo moderado y a la izquierda *abertzale* para negociar cuestiones como el regreso de los exiliados en Francia.

En realidad no faltaban en el poder y su entorno personalidades como el citado Areilza o Marcelino Oreja, bien relacionadas con quienes podían proporcionarles un

²⁸⁸ SOTO CARMONA, 2007, p. 245.

diagnóstico certero de la situación en el País Vasco, de las principales demandas y reivindicaciones sociales. Pero entonces todo se hacía *desde arriba*. Igual que el Régimen creía que se bastaba solo para imponer su *seudo-reformismo* sin contar con los actores políticos de la oposición, también se consideraba facultado para rebajar la tensión en las calles vascas con un puñado de iniciativas descafeinadas tomadas sin contar con nadie. Era tal la miopía del Gobierno, su incompreensión de la verdadera naturaleza del *problema vasco*, que Arias y algunos de sus ministros, como Fraga, estaban convencidos de que podía solucionarse con una descentralización cosmética a través de un régimen administrativo especial para Vizcaya y Guipúzcoa. Y ni siquiera aceptaban la urgente necesidad de que ambas provincias empezaran a disfrutar de un régimen similar al que habían mantenido durante la dictadura Álava y Navarra, sobre todo en el aspecto económico.

Así se refiere a aquel momento Marcelino Oreja:

“Yo me encontraba entre esas personas que ya antes de la muerte de Franco estábamos convencidas de la necesidad de clarificar lo que habían sido los conciertos. Resultaba necesario y urgente que Vizcaya y Guipúzcoa los recuperaran. Nunca se debieron retirar. Ése fue un gran error del régimen [franquista]. Yo creía que había que reconocer el hecho diferencial vasco. En Madrid... lo cierto es que no se entendía. Se mezclaba el tema vasco con ETA. Había una tentación de identificarlo todo, de hacerlo todo uno”.²⁸⁹

En honor a la verdad hay que decir que no era sólo el Régimen el que no acertaba a comprender el estado de ebullición en aquellos momentos en el País Vasco. Fuera de Euskadi, era difícil entender qué estaba sucediendo. Así lo recuerda Carlos Solchaga:

“Que no se entendía bien en Madrid el *problema vasco* era evidente. Mejor dicho, lo que no se entendía era el grado de enfrentamiento que se pudiera vivir en la sociedad vasca y el grado de antiespañolismo que había en algunos sectores. La gente no era consciente. Por ejemplo, la izquierda tardó mucho también en entenderlo. Pongo un ejemplo. A principios del 76 Felipe González fue a dar un mitin a Éibar, un nido de socialistas, pero rodeado por un anillo *abertzale*. Le revientan el acto. Sorprendidos, la pregunta que todos se hacían era: ‘¿pero éstos no son de izquierdas, no son

²⁸⁹ Entrevista del autor a MARCELINO OREJA. 12-4-2016.

antifranquistas?’. La izquierda lo entendía mal por su pasión de que todo lo que era antifranquista cabía...”.²⁹⁰

Así las cosas, como veremos a continuación, el primer Gobierno de la Monarquía fueron meses en los que se perdió un tiempo muy valioso. Porque la inacción política y el error en el diagnóstico contribuyeron a que se recrudeciera el *problema vasco*.

2.2. Euskadi: una sociedad altamente movilizada y politizada

Reivindicaciones como la amnistía, la reintegración foral, el estatuto vasco o la legalización de la ikurriña se convirtieron desde el inicio de la Transición en algunas de las principales demandas políticas de todos los grupos opositores vascos, tanto partidos y sindicatos todavía ilegales como colectivos ciudadanos de toda índole. Estas reivindicaciones aglutinaron a una parte muy importante de la ciudadanía.

El clima en toda España era de auténtica efervescencia, pero es innegable que la agitación en las provincias vascas era singular por su específica problemática política. Y, además, su sociedad estaba extremadamente movilizada, probablemente mucho más que la de cualquier otra parte de España, y estaba dispuesta a articular sus reivindicaciones en la calle de forma casi permanente. Junto a los partidos, que tardarían algún tiempo en convertirse en los actores hegemónicos en el espacio público, era muy destacable el papel que desempeñaban sindicatos de clase, asociaciones vecinales, algunos sectores de la Iglesia católica o movimientos ciudadanos como el de gays y lesbianas, el feminista, el antinuclear o el antimilitarista de objeción de conciencia.

En los suburbios de las grandes ciudades vascas habían proliferado, al albur de la Ley de Asociaciones de 1964, las asociaciones de familias, uno de los gérmenes del activismo social en el País Vasco. Sus protestas iniciales estaban centradas en las precarias condiciones de vida y la falta de instalaciones. Pero, como bien ha estudiado Raúl López Romo, detrás de ellas había también muchos militantes de partidos políticos en la clandestinidad, sindicalistas, independientes de izquierdas y nacionalistas vascos, con una notable presencia de mujeres.²⁹¹

²⁹⁰ Entrevista del autor a CARLOS SOLCHAGA. 12-12-2012.

²⁹¹ LÓPEZ ROMO, 2011, p. 49.

El movimiento asociativo, que tuvo gran importancia en distintas regiones de España en los últimos años del franquismo, fue especial en una provincia como Vizcaya. Ikastolas, asociaciones de padres, sociedades culturales, deportivas o recreativas, eran en la práctica las responsables de toda la actividad social, cultural, deportiva y festiva de cada localidad. Y, además, actuaban como elementos dinamizadores que planteaban en sus Ayuntamientos todo tipo de necesidades, críticas y proyectos de los vecinos, como si de un grupo de la oposición se tratara, aunque sin presencia real en las corporaciones, salvo la de los concejales que simultáneamente pertenecieran a alguna de estas sociedades.

La Dirección General de Seguridad realizó numerosos informes sobre diferentes asociaciones culturales que provocaban un nerviosismo creciente en el Régimen. En diciembre de 1973, la Jefatura Superior de Policía de Bilbao recopiló una detallada relación de las asociaciones ciudadanas existentes en Vizcaya, considerada como una de las zonas más conflictivas de toda España. El documento dividía las asociaciones en dos grupos: las dependientes del Movimiento, “carentes de poder alguno de captación y aglutinamiento entre los habitantes de la región (...); no crean ninguna situación conflictiva dada su nula actividad y se puede afirmar que están obsoletas, limitándose a existir: incluso muchas de ellas, excepto el mismo acto por el cual se constituyeron, no han vuelto a desarrollar ninguna otra actividad”; y las asociaciones reguladas por la ley del 24 de diciembre de 1964, que preocupaban verdaderamente a los mandos franquistas. Porque, según la Policía, tales asociaciones, cuyos estatutos eran políticamente inocuos, aprovechando el marco legal “habían servido de infiltración del Partido Comunista”. Este informe demuestra que, antes del asesinato de Carrero, ETA no era percibida tan poderosa y amenazadora como *el ogro*: el Partido Comunista de España (PCE).

“Estas comisiones –se leía en el informe- representan la fuente y la vía a través de la cual las organizaciones clandestinas realizan su trabajo con un programa de acción bien definido de absoluta oposición a la gestión administrativa y de ataque al régimen al poner en evidencia las lagunas y los nexos existentes”.

El informe también recogía el listado con los nombres de los miembros de las asociaciones, acompañado de una sucinta explicación sobre los “acontecimientos conflictivos” de sus actuaciones. No era infrecuente que la autoridad gubernativa

suspendiera durante meses la actividad de las asociaciones. Así le ocurrió, por ejemplo, en 1972 a la asociación del barrio de San Adrián de Bilbao, porque varios de sus miembros habían participado en la manifestación de algunas mujeres delante de la sede del Gobierno Civil en protesta por la subida del precio del pollo.²⁹²

Estas asociaciones y muchos comités ciudadanos de carácter clandestino reivindicaban cuestiones no sólo de cultura y enseñanza, sino también de urbanismo, precios, educación infantil o juventud. Fueron muy activos en las provincias vascas y desempeñaron un importante papel de reivindicación de derechos en un momento en el que la oposición política era, sencillamente, aplastada. A la altura de 1969, por ejemplo, tuvo lugar en Erandio la primera manifestación anticontaminación contra las emisiones de gas de diversas fábricas. La represión policial fue tan brutal que ocasionó dos muertos, las primeras víctimas mortales del movimiento ciudadano. Fueron justamente la continua prohibición, las trabas y la represión policial ante los intentos de reunión, organización o manifestación para reivindicar inicialmente problemas de los barrios, las que hicieron que el movimiento ciudadano naciera ya altamente politizado.

Los Comités o Comisiones de Barrio en diferentes localidades vascas lanzaron una campaña de protesta en 1970 contra el decreto de elección de concejales por considerarlo un “retroceso democrático”. Y, con una creciente politización, fueron innumerables las acciones que las asociaciones de vecinos protagonizaron hasta el comienzo de la Transición, cuando la nueva situación de tolerancia llevó paulatinamente a los miembros de estas asociaciones a replantearse su papel –aunque el exhaustivo control policial al que venían siendo sometidas desde su formación se prolongaría a lo largo de todo 1976-.²⁹³

El incipiente movimiento ecologista también arraigó con fuerza en Euskadi –siempre teñido de demandas de tipo político ligadas a la autonomía o a la independencia-. En mayo de 1976 nació la Comisión de Defensa de una Costa Vasca no Nuclear, que integraba a asociaciones de vecinos y a las cofradías de pescadores de localidades cercanas a Lemoiz (en 1973 se había empezado a construir la central nuclear de este municipio). En agosto de aquel año, alrededor de 50.000 personas se manifestaron en Plencia (Vizcaya) para exigir la paralización de las obras. Y un mes

²⁹² Sobre el movimiento asociativo vecinal en las postrimerías del Régimen franquista, QUAGGIO, 2013, pp. 80 a 82.

²⁹³ Un trabajo exhaustivo sobre estos movimientos vecinales: ANDRÉS y MAISUETXE, 1980.

después, en septiembre, entre 100.000 y 150.000 ciudadanos exigieron lo mismo en una protesta en Bilbao,²⁹⁴ probablemente la mayor celebrada en Euskadi desde la Guerra Civil. Son cifras históricas para la época en España, incluso en el supuesto probable de que estuvieran un tanto infladas.

En cuanto a los partidos políticos, en el País Vasco sólo pudieron jugar un papel muy limitado durante toda la Dictadura. Y a la muerte de Franco, aunque las formaciones históricas de la región (fundamentalmente PNV, PSOE y Partido Comunista) mantenían estructuras en la clandestinidad, y en el exilio seguía funcionando el Gobierno vasco -presidido por el lehendakari José María Leizaola e integrado por consejeros del PNV, PSOE, ANV e Izquierda Republicana (IR)-, los partidos necesitaron un tiempo hasta que lograron convertirse en los actores principales para canalizar las demandas sociales, no sólo porque en 1976 eran aún ilegales, sino también porque debían compartir el espacio público con todos esos movimientos ciudadanos que, como acabamos de señalar, eran muy activos, y también con colectivos institucionales que lograron un importante respaldo social al inicio de la Transición, como el conocido Grupo de Alcaldes, al que nos referiremos más adelante. Como explica Corcuera Atienza, en aquel momento,

“los partidos políticos sólo muy limitadamente eran capaces de ordenar el activismo y espontaneísmo de los sectores que accedían al mundo de la política. El fraccionamiento de las organizaciones políticas y la definición revolucionaria o radical de la mayoría implicaban acelerar una dinámica en la que era muy difícil la racionalización de las demandas, más aún cuando los partidos que mejor hubieran podido hacerlo (PNV y PSOE) carecían entonces de estructura sólida y presencia, y el nacionalismo radical era incapaz de articularse de una forma unitaria”.²⁹⁵

En todo caso, pronto surgió en las provincias vascas una gran multiplicidad de siglas correspondientes a partidos de todo signo; más de una treintena, la mayoría de muy corto recorrido y escaso apoyo social. Desde la muerte de Franco hasta la legalización de los partidos políticos, cada formación se vio obligada a resituarse ante la nueva realidad político-social del país y a fijar unas posiciones que en el escenario vasco estaban muy condicionadas por el *cleavage* vasquismo/*abertzalismo*-

²⁹⁴ Datos de las manifestaciones antinucleares recogidos en *Anuario de Euskal-Herria*. 1978, 1987, p. 23.

²⁹⁵ CORCUERA ATIENZA, 2009, p. 321.

españolismo.²⁹⁶ Juan José Pujana –que llegaría a ser consejero y primer presidente del Parlamento Vasco- lo recuerda así:

“Las siglas se multiplicaban y todos hablaban en nombre del pueblo. La efervescencia era tremenda... Pero las estructuras franquistas estaban plenamente en vigor. Nadie podía apostar por nadie. Y todos querían imponer su criterio... En poco tiempo, las elecciones pondrían a cada uno en su lugar”.²⁹⁷

Como veremos, la represión gubernamental, junto a los múltiples problemas económicos y políticos, definieron un marco en el que adquirió gran virulencia el enfrentamiento entre *abertzales* –nacionalistas- y *españolistas*, consolidándose las bases para la pronta hegemonía de los primeros.

Entre todos los partidos que actuaban en la clandestinidad en el País Vasco, el PNV conservaba un importante capital político desde la Guerra Civil, como pronto se comprobaría, a pesar de que, como hemos visto en el capítulo anterior, había tenido un escaso protagonismo durante la Dictadura, más allá de las campañas que podía desarrollar el Gobierno vasco en el exilio y la capacidad movilizadora, lógicamente limitada, que demostraba en cada celebración del *Aberri Eguna*. Los medios silenciaban, claro está, los mensajes del partido y sus dirigentes no eran conocidos por buena parte de la ciudadanía.

El mismo día de la muerte del dictador, el 20 de noviembre de 1975, el PNV emitió uno de sus comunicados periódicos “Al Pueblo Vasco”. En él, el partido manifestaba que “Euzkadi se halla ante una nueva etapa de su lucha; la desaparición de Franco abre un periodo decisivo”. Mostraba su rotunda oposición a “ciertas minorías” decididas a mantener la continuidad del Régimen y, con él, “la tradicional opresión sufrida por el pueblo vasco”. Y declaraba su “escepticismo” con “determinadas personas y grupos políticos que creen en la posibilidad de conducir al Régimen a través de un proceso evolutivo hacia un sistema democrático”.²⁹⁸ El partido terminaba su comunicado

²⁹⁶ Uno de los primeros análisis publicados sobre cómo eran los partidos políticos en el País Vasco, todavía ilegales, en los primeros meses de 1976, en: PÉREZ CALVO, 1977.

²⁹⁷ Entrevista del autor a JUAN JOSÉ PUJANA. 26-2-2016

²⁹⁸ PNV. 20 de noviembre de 1975. Archivo de la Fundación Sabino Arana (AFSA) (Una hoja escrita a máquina).

exigiendo que el pueblo vasco se pudiera dar a sí mismo un gobierno representativo, que tomara el relevo del que en su día surgió de la voluntad popular, y que el pueblo vasco pudiera hacer sus propias leyes. En suma, la formación reivindicaba la recuperación de la autonomía, que sería su principal bandera durante los primeros meses de la Transición.

Nadie sabía a finales de 1975 y principios de 1976 lo que iba a ocurrir. Y, aunque hoy pueda ser considerada una cuestión anecdótica, reflejan bien el desconcierto y la angustia los contactos que mantuvieron, entre enero de 1974 y mayo de 1977 -es decir, hasta apenas un mes antes de las primeras elecciones democráticas-, el Gobierno vasco en el exilio y miembros de la dirección del PNV con capitanes israelíes pertenecientes a unidades de élite del ejército para recibir formación paramilitar.²⁹⁹ El partido, siguiendo indicaciones del entonces todopoderoso dirigente Juan Ajuriaguerra, dio los primeros pasos para entrenar comandos paramilitares de jóvenes vascos, presumiblemente para prepararse ante la eventualidad de que la muerte del dictador desembocara en algún tipo de conflicto armado o bien para decantarse por la lucha armada si el nuevo régimen cerraba todas las puertas a un proceso de democratización. Por fortuna, ni una cosa ni la otra sucedieron.

El ex jefe del SECED (hoy Centro Nacional de Inteligencia, CNI) Ángel Ugarte, cuenta en sus Memorias que los principales dirigentes del PNV sostenían a la altura de 1974 que a la muerte de Franco la gente se echaría a las calles y que ellos, los nacionalistas, se verían obligados a sumarse a las revueltas, porque consideraban que quien primero se hiciera con el espacio público sería el que después podría negociar desde una mejor posición. Sigue explicando Ugarte que tanto Leizaola como Irujo estaban convencidos también de que, a la muerte del dictador, las masas se levantarían en armas:

“Por un lado –decían en sus análisis-, si cuando se produzcan los levantamientos populares enarbolamos la bandera del separatismo, nos aislaremos de los comunistas y de los socialistas. Pero, por otro, si colaboramos con los partidos españoles habrá que

²⁹⁹ LISBONA, 2002. El autor explica con detalle toda la operación desde los primeros contactos realizados por Primitivo Abad Gorostiza, que había sido comandante de gudarís durante la Guerra Civil, con el capitán Yair Dori Yussif, perteneciente a una unidad de élite de paracaidistas de las Fuerzas Armadas de Israel, en 1974.

temer la reacción de ETA'. En el Servicio [SECED] interpretamos que estos análisis estaban deformados a causa de los muchos años que llevaban en el exilio y de su desconexión con la realidad de España. Sin embargo, este convencimiento de la dirigencia nacionalista se mantuvo hasta tiempo después de la muerte de Franco y les llevó incluso a realizar algún intento de armar a sus militantes".³⁰⁰

Según relata José Félix Azurmendi:

"El PNV estuvo preparando a gente armada para defenderse de la extrema derecha y de ETA. Traen unos instructores desde Venezuela, pasan por Israel, y hasta fabrican metralletas porque en ese momento no saben muy bien de quién se van a tener que defender, si de ETA, de la extrema derecha o de ambas. Luego lo plantearán como violencia defensiva. La tentación de la violencia estuvo en el PNV, pero también en todas las organizaciones de izquierdas. Eso estaba en el ambiente, cualquiera de nuestra generación sabe que hasta la teoría de la liberación contemplaba la legitimación de la violencia como respuesta, eso es así; el PNV también lo tuvo, pero creo que el hombre que estaba a la cabeza de esos proyectos era Retolaza, no Ajuriaguerra, que tuvo muchos problemas internos, concretamente con la gente que estaba en los servicios secretos".³⁰¹

La izquierda *abertzale*, que en 1975 había creado una Koordinadora Abertzale Socialista –KAS–, empezó el año 1976 dando forma a su primer programa político –en el que todavía no se exigía la independencia–, en torno a un efímero organismo bautizado como Euskadiko Herriko Batzarra, impulsado sobre todo por ETAp^m, y secundado por varias formaciones integradas en partidos de la extrema izquierda española, como el Movimiento Comunista de Euskadi (EMK), la Liga Comunista Revolucionaria (LCR) y la Organización Revolucionaria de Trabajadores (ORT), entre otras organizaciones.

En la misma órbita de KAS, el Langile Aberzale Iraultzaileen Alderdia (LAIA) [Partido de los Trabajadores Patriotas Revolucionarios] y Euskal Herriko Alderdi Sozialista (EHAS) [Partido Socialista de Euskal Herria] no estuvieron de acuerdo en sumarse a una iniciativa que tacharon de "burguesa" y que estaba abierta a la alianza

³⁰⁰ UGARTE, 2005, p. 88.

³⁰¹ IGLESIAS, 2009, p. 81.

con formaciones de ámbito español, por lo que el Euskadiko Herriko Batzarra apenas tuvo protagonismo y no tardó en desaparecer. En todo caso, reflejaba ya lo que sería una tónica que se mantendría a lo largo de la Transición: una cierta división en la izquierda *abertzale* entre quienes abogaban por la cooperación con otras fuerzas, tachadas de *españolistas*, y quienes sólo contemplaban una unidad nacionalista excluyente.

Además, el secuestro por ETApM el 13 de enero de 1976 del vizcaíno José Luis Arrasate, hijo del dueño de la empresa Forjas de Bériz,³⁰² provocó, primero, una división interna en ETA político-militar y, después, una crisis entre ésta y las organizaciones integrantes en KAS.

Lo que cabe subrayar es que, en esos primeros compases del posfranquismo, cuando todo era incertidumbre y desconcierto, la llamada izquierda *abertzale* era una amalgama de grupos, muy heterogéneos, sin una estrategia demasiado clara a seguir y, muy importante, incapaz de predecir inicialmente cuál era su verdadero tirón en las calles. No tardaría, sin embargo, en hacerse con el protagonismo en el espacio público; por acción, desde luego, pero también por omisión de otros actores políticos más incapaces o con estrategias mucho menos acordes para la movilización social.

En los primeros meses de 1976 se sucedieron contactos y mesas de conversaciones entre personas relacionadas con la ETA de los primeros años –como Gregorio Etxabe Orobengoa y José Luis Álvarez Enparanza *Txillardeg*i– con miembros de la rama escindida del sindicato nacionalista vasco ELA-STV –aún en la clandestinidad– conocidos popularmente como los *eladios*.³⁰³ Como resultado, nació Euskal Sozialista Biltzarrea (ESB) [Asamblea Socialista Vasca], en el congreso celebrado el 6 de junio de 1976, en el que el nuevo partido aprobó su “Manifiesto al pueblo vasco”, donde advertía de que sólo de “la voluntad de los ciudadanos expresada en elecciones auténticas, sin

³⁰² “Cuatro activistas de ETA-V Asamblea secuestraron la noche del martes al joven vizcaíno José Luis Arrasate Gaztelurruti, de 26 años, hijo del propietario de la empresa Forjas de Bériz, de cerca de un centenar de trabajadores. A punta de pistola. Exigen por el rescate cien millones de pesetas en moneda extranjera. Con este secuestro, son cuatro los secuestros cometidos por la organización ETA. El primero se produjo el 1 de diciembre de 1970 en la persona del cónsul honorario de la República Federal Alemana, Eugenio Beihl”. *La Gaceta del Norte*, 15-1-1976. José Luis Arrasate fue liberado el 18 de febrero, tras 36 días de secuestro.

³⁰³ Sobre la historia del sindicato ELA-STV durante el franquismo, ver el magnífico trabajo de ESTORNÉS ZUBIZARRETA, 2010.

manipulaciones ni ventajas” podían nacer los vínculos razonables que hicieran posible su “convivencia con los pueblos del Estado español”.³⁰⁴

Las reivindicaciones políticas más tempranas de los distintos partidos nacionalistas dejaban ver las discrepancias existentes en este espectro ideológico.

El PNV exigía la recuperación inmediata de la legalidad republicana, materializada en el establecimiento de un Gobierno Vasco dotado de las facultades atribuidas en el Estatuto de 1936. ESB, por su parte, preconizaba la vuelta inmediata al régimen foral anterior a 1839. Y la Koordinadora Abertzale Socialista (KAS) reclamaba la elaboración de un nuevo Estatuto más amplio que el de 1936, que incluyera a Navarra de forma automática, y en cuya aprobación no tomara ninguna parte el Gobierno central, bastando la declaración unilateral del País Vasco para su entrada en vigor.³⁰⁵

KAS dejaba claro que un Estatuto no sería más que una solución provisional, ya que reclamaba la “completa independencia para Euskadi” y la instauración de un “Estado vasco como República Socialista popular y democrática”. En cambio, en los albores de la Transición ni PNV, ni ESB ni ANV –las otras fuerzas principales en el ámbito nacionalista- hablaban de la instauración de un Estado vasco soberano.

El Partido Carlista de Euskal-Herria (EKA), que en ese momento era una *rara avis* en la política vasca, por cuanto estaba inmerso en un proceso de redefinición ideológica hacia el socialismo autogestionario y defendía principios que difícilmente permitían encuadrarle ni en el ámbito *abertzale* ni en el estatal, rechazaba de plano la reinstauración del Estatuto del 36 y abogaba por la elaboración de uno completamente nuevo. Pero pronto se vería que la falta de apoyo popular dejaría a esta formación sin ningún tipo de protagonismo político.

En el espectro no nacionalista, el PSOE de Euskadi asumía plenamente las reivindicaciones autonómicas y abogaba en ese momento por la creación de un Consejo Nacional Vasco, elegido democráticamente, encargado de elaborar un Estatuto de Autonomía para las cuatro provincias, Navarra incluida. Y, mientras ello no fuera

³⁰⁴ *Partido Socialista Vasco*, 1977.

³⁰⁵ PÉREZ CALVO, 1977, pp. 45 y 46.

posible, los socialistas reivindicaban la legitimidad del Gobierno vasco –en el exilio- y las facultades políticas contenidas en el Estatuto del 36. Por su parte, el Partido Comunista de Euskadi (PCE-EPK) también abogaba por la recuperación del autogobierno basado en ese Estatuto.

Éstos eran los puntos de partida de cada una de las formaciones a comienzos de 1976. Lógicamente, como veremos a lo largo de los siguientes capítulos, las demandas de unos y otros se fueron modulando y reelaborando a lo largo de toda la Transición.

Los actos públicos de los partidos exclusivamente vascos fueron sistemáticamente prohibidos o reprimidos en Euskadi y Navarra durante el Gobierno de Arias Navarro. En contraste, el Ejecutivo no impidió la gira por varias localidades vascas que realizó el secretario general del PSOE, Felipe González. Aunque, bien es verdad, tampoco lo tuvo fácil. Así, el 6 de febrero, la primera vez que acudía a Euskadi, para participar en un mitin en la Facultad de Ciencias Económicas de Bilbao, éste tuvo que suspenderse por los altercados protagonizados por reventadores ligados, según se dijo, a lo que en breve sería ESB –ya hemos dicho que este partido se formó en junio- y a una rama del sindicato ELA (ELA-A). Al grito de “¡Felipe, oportunista, social imperialista!”, no le permitieron tomar la palabra. Mientras que en casi toda España se vivía una exultante unidad de las fuerzas antifranquistas, en un momento de efervescencia en el que lo habitual era que todos los partidos se intercambiaran sin ningún problema militancia para acudir a los actos públicos de unos y otros, en el País Vasco, como vemos, la situación era bien distinta, ya entonces dominada por cierto sectarismo que no haría sino recrudecerse con el tiempo.³⁰⁶ Hay que tener en cuenta, en todo caso, que ESB buscará competir directamente con el PSOE por el espacio ideológico del socialismo.

El 16 de febrero de 1976, el joven líder socialista sí pudo dar al fin su primer mitin tras la dictadura, en Éibar, ante miles de personas, aunque también hubo algunos disturbios por la infiltración de alborotadores. González se declaró defensor del “derecho de autodeterminación de los pueblos dentro del Estado español”.³⁰⁷ El máximo dirigente socialista no hacía sino recordar una de las resoluciones a las que el PSOE había dado luz verde durante su XIII Congreso, celebrado en octubre de 1974. En

³⁰⁶ GONZÁLEZ, Santiago, 1998, p. 204.

³⁰⁷ *El Correo español. El Pueblo vasco*, 17-2-1976.

Suresnes, el partido había aprobado que la resolución del problema de las nacionalidades que integran el Estado español pasaba indefectiblemente por “el reconocimiento del derecho de autodeterminación de las mismas”, para que cada nacionalidad pudiera decidir libremente su relación con el resto de los pueblos del Estado. El partido abogaba por la “Constitución de una República Federal de las nacionalidades que integran el estado español por considerar que esta estructura permite el pleno reconocimiento de las peculiaridades de cada nacionalidad y su autogobierno, a la vez que se salvaguarda la unidad de la clase trabajadora de los pueblos que integran el Estado federativo”.

El PSOE siguió defendiendo el derecho de autodeterminación hasta bien avanzada la Transición. Sin embargo, estaba clara la diferencia mantenida por el partido respecto a las fuerzas políticas independentistas. Así, por ejemplo, el mismo Felipe González declaraba en un mitin en Lugo a principios de septiembre de 1976:

“Hay personas en este país que identifican autonomía con desmembración, lo cual puede acarrear una involución política violenta. No obstante, estas reivindicaciones de autonomía me parecen respetables, aunque inoportunas en la actual coyuntura. No puede decirse que no exista España unitariamente porque sí existe, por lo menos desde hace quinientos años”.³⁰⁸

El socialista José Antonio Maturana –que sería consejero de Cultura en el primer Consejo General Vasco- explica así este asunto:

“Nosotros en esos años teníamos bastante cacao mental, como todos. Y, además, teníamos la presión nacionalista, muy fuerte. Es verdad que defendíamos el derecho de autodeterminación, pero sin gran convicción, y firmábamos panfletos a favor y cosas así... Pero no era una cosa muy definida intelectualmente. Era un poco producto también de la presión de los partidos más a la izquierda que nosotros, con todo aquello de la ideología marxista de la autodeterminación de los pueblos... Pero no fue algo elaborado teóricamente ni éramos partidarios de la autodeterminación en el sentido nacionalista”.³⁰⁹

³⁰⁸ *El País*, 10-9-1976.

³⁰⁹ Entrevista del autor a JOSÉ ANTONIO MATURANA. 21-11-2013.

En todo caso, sostiene el catedrático Andrés de Blas Guerrero que no resulta tan fácil entender el “entusiasmo filonacionalista” que los partidos de izquierda estatal demostraron en la década de los setenta, apoyándose en el siguiente dato:

“En 1975, en plena efervescencia programática, solamente el 13,2% de los españoles se manifestaba partidario del derecho de autodeterminación, alcanzando ese porcentaje al 32% de los vascos y al 19,7% de los catalanes. No siendo verosímil que ese porcentaje de vascos o catalanes diese mayoritariamente su voto al PSOE, al PCE o al PSP, parece evidente que el unánime criterio filonacionalista de la izquierda española se mantuvo contra la opinión de un electorado que sólo compartía el derecho de autodeterminación en porcentajes inferiores al 13%”.³¹⁰

Concluyendo con la radiografía del espectro político vasco tras la muerte de Franco, debemos subrayar que no existía una derecha política institucionalizada en la región vasco-navarra, salvo contadas excepciones como la del movimiento Acción Social Democrática Foral de Navarra o el singular Partido Proverista, cuya sede estaba en Vitoria, y que abogaba por la creación de una región que englobara el País Vasco, Navarra y La Rioja. (Tras el pobre resultado que cosecharía en los comicios del 77, su papel en el escenario público no dejaría de ser testimonial hasta su completa disolución.)

El 26 de marzo de 1976 nació la Coordinación Democrática, popularmente conocida como *Platajunta*, un organismo que agrupó a casi toda la oposición antifranquista española con la fusión de la Junta Democrática de España (impulsada en 1974 por el Partido Comunista, liderado por Santiago Carrillo, y a la que se adhirieron, entre otros, el sindicato Comisiones Obreras) y de la Plataforma de Convergencia Democrática (en la que desde 1975 se habían agrupado el PSOE, el Movimiento Comunista, el sindicato UGT y partidos socialdemócratas y democristianos, como el PNV).

³¹⁰ BLAS GUERRERO, 1993, pp. 590 a 597.

La *Platajunta* rechazaba la tímida reforma política que planteaba el Gobierno Arias y propugnaba la “ruptura o alternativa democrática mediante la apertura de un periodo constituyente que conduzca a través de una consulta popular, basada en el sufragio universal, a una decisión sobre la forma del Estado y del Gobierno, así como la defensa de las libertades y derechos políticos durante este periodo”. Entre sus objetivos, junto a la amnistía y la consecución de las libertades políticas y sindicales, estaba “el pleno, inmediato y efectivo ejercicio de los derechos y de las libertades políticas de las distintas nacionalidades y regiones del Estado español”.³¹¹

Los encuentros entre miembros del Gobierno de Arias y representantes de la *Platajunta* de toda España no pasaron de ser meras reuniones informales, que no llegaron a nada. Y ya hemos señalado que en esos meses tampoco hubo prácticamente ningún acercamiento del Régimen a representantes del nacionalismo, ni siquiera para recabar información sobre la situación en el País Vasco, cada vez más preocupante. Nada menos que un ministro de aquel primer Ejecutivo de la Monarquía, José María de Areilza, declaraba en abril: “[El Gobierno] tiene que demostrar su evolución hacia la democracia, que consideramos urgentísima. Pero estoy preocupado por la lentitud de esta marcha”.³¹²

Precisamente aquel mes de abril, el día 28, el presidente del Gobierno leyó un discurso a la Nación en el que anunció la puesta en marcha de un proyecto de ley de reforma política que sería presentado antes del 15 de mayo, y sometido a referéndum en octubre. Arias Navarro dejó claro en su alocución que resultaba “inevitablemente utópico e inadmisibles audacia cualquier intento de ruptura” y subrayó que las Cortes ya estaban trabajado en “las reglas del juego político, es decir, la regulación del derecho de asociación política”. “Quedan excluidos de la legalidad política aquellos grupos que persigan fines totalitarios, los que atenten a la unidad de la Patria y los que admitan o preconicen la violencia”, declaró.³¹³

Pero para esas fechas era ya un clamor la parálisis política en la que se encontraba el país. El Gobierno era incapaz de hacer frente a las demandas sociales y, en concreto

³¹¹ YSÀS, 1994, pp. 91 y 92.

³¹² *La Gaceta del Norte*, 23-4-1976.

³¹³ Calendario para la Reforma Política. Palabras del presidente del Gobierno. http://www.mpr.gob.es/servicios/publicaciones/vol08/pag_02.html

en el País Vasco, como analizaremos enseguida, las reivindicaciones políticas cada vez tenían más eco ciudadano, ante la inacción del Régimen. El descontento popular y la deslegitimación de los resortes del Estado se habían disparado peligrosamente en muy poco tiempo, sobre todo como consecuencia de la dura represión policial que se había traducido ya en episodios tan dramáticos como los Sucesos de Vitoria, de los que nos ocuparemos enseguida.

En este sentido, Javier Corcuera Atienza explica los duros agravantes que tuvo la Transición en Euskadi. El profesor señala, fundamentalmente, las dificultades derivadas de los problemas de adecuación a la situación democrática por parte de determinados aparatos del Estado, y la crisis económica, que constituyó “un marco particularmente penoso para terminar con una dinámica tan empapada de esencialismo durante tanto tiempo”.³¹⁴ (Como veremos más adelante, los efectos de la recesión y la reconversión industrial fueron devastadores, disparando la tasa de paro en el País Vasco desde el 4,3% al inicio de 1976 hasta el 13,9% en 1980³¹⁵, con un aumento constante de la conflictividad social y laboral.)

Con todo, el Gobierno Arias mantenía de algún modo la ficción de avanzar en su proyecto seudorreformista. Y paulatinamente se aprobaron normas como la Ley reguladora del Derecho de Reunión, el 29 de mayo, o la Ley sobre el Derecho de Asociación Política, el 14 de junio, que abrió la puerta al Registro de Asociaciones Políticas. Se trató indiscutiblemente de un avance para las formaciones políticas que pudieron ocupar el espacio público desde el que jugar un papel protagonista en la transición hacia la democracia.

En el País Vasco, aquel nuevo escenario de permisividad gubernativa con los partidos políticos fue saludado con un mitin conjunto el 13 de junio de 1976 en Anoeta en el que participaron Xavier Arzalluz (PNV), Francisco Idiáquez (PC de Euskadi), Enrique Múgica (PSOE) y Mariano Zúñiga (Partido Carlista). En su intervención, Arzalluz defendió que “la voz de los alcaldes guipuzcoanos [Movimiento de Vergara], que a algunos les ha podido parecer anacrónica [en alusión, entre otros, al PSOE, que nunca vio con buenos ojos a este movimiento municipalista], es un auténtico eco de

³¹⁴ CORCUERA ATIENZA, 2009, pp. 332 y 333.

³¹⁵ ARTOLA, 2000, p. 450.

nuestra historia misma”. El discurso de Arzalluz se centró en la exigencia de restauración foral y de autonomía para Euskadi:

“La reivindicación foral no es el deseo de restaurar unas leyes desfasadas y caducas, sino la reclamación del poder arrebatado a nuestro pueblo, a través de unas instituciones que sólo este mismo pueblo es quien ha de determinar cuáles y cómo han de ser. (...)Autonomía (...) para instaurar un régimen democrático [que permita] el desarrollo de la personalidad colectiva vasca, con una postura abierta de colaboración con los demás pueblos del Estado y de Europa”.³¹⁶

Todos eran conscientes de que algunas cosas empezaban a moverse y era necesario fijar posiciones. El PNV se volcó en destacar la legitimidad del Gobierno vasco en el exilio frente a un Régimen, el español, al que no reconocía legitimidad por ser todavía continuidad del franquismo. Julio Jáuregui, con el seudónimo *J. Rekalde*, publicó en junio de 1976 un artículo en *Euzkadi* –el boletín informativo del partido- titulado “Valor y serenidad: el lehendakari Leizaola”, en el que decía:

“Aún espero ver el día en el que el lehendakari Leizaola, con la Gaceta Oficial debajo del brazo, se presente en la frontera con su valiente serenidad, anunciando a funcionarios y guardias que es el presidente del Gobierno vasco y pidiendo que se le rindan honores y obediencia. Que nadie olvide que la Ley del 4 de octubre de 1936 aprobatoria del Estatuto de Autonomía de Euzkadi no ha sido derogada y está todavía vigente”.³¹⁷

2.3. La violencia durante los primeros meses de la Transición

ETA se convirtió desde el principio de la Transición en la más terrible expresión de la *insatisfacción vasca*, creando una atmósfera de insoportable excepcionalidad y constituyendo una de las anomalías más dolorosas a lo largo de toda la democracia española. Pero se hace necesario destacar que en aquellos años tres fueron las fuentes de violencia que se superpusieron contribuyendo a agrandar el *problema vasco*: la ejercida por ETA, la ejercida por las Fuerzas del Orden (deslegitimada hasta la instauración de la

³¹⁶ Transcripción de la intervención de Xavier Arzalluz en el mitin de Anoeta, el 13 de junio de 1976. <http://www.euskomedia.org/PDFFondo/irujo/11274.pdf>

³¹⁷ ANASAGASTI, 1986b, p. 148.

Democracia por la identificación ciudadana de los cuerpos policiales con el aparato represor de la dictadura, y en buena medida deslegitimada también, como veremos, ya en los primeros años de la Democracia, por el uso desproporcionado de la fuerza y por la *guerra sucia*) y la ejercida por los grupos terroristas parapoliciales de extrema derecha.

Todas estas violencias, causantes de cientos de víctimas, se retroalimentaron. Y, al mismo tiempo, tuvieron una incidencia clara en las sucesivas decisiones políticas que se adoptaron por parte de los diferentes agentes para tratar de encauzar el *problema vasco*. Y es tan obvio que muchas de las medidas aprobadas desde el Poder en el periodo de la Transición se tomaron espoleadas por la sangrante violencia terrorista como que la represión provocó que se mantuviera la deslegitimación del Estado entre una mayoría de la población vasca, restando eficacia a esas iniciativas políticas destinadas a resolver el contencioso.

La actividad de ETA no dejó de crecer a lo largo de todo 1976. La estrategia de terror de la banda, por un lado, y la reacción represiva del Estado a través de unos cuerpos y mandos policiales sin ninguna cultura democrática y de respeto a los derechos individuales, por otro, así como la actuación también terrorista de grupos de extrema derecha –muchos de ellos parapoliciales–, crearon un clima de confrontación y miedo en la calle que provocó toda clase de heridas muy difíciles de cicatrizar. Como dice Mariano Sánchez Soler:

“Terrorismo, represión y guerra sucia son los tres ejes coercitivos del proceso de la Transición española, durante la cual se regresó a una legislación propia de la posguerra, con leyes penales especiales, supuestamente selectivas, mientras se desarrollaba una represión sistemática de gran dureza para controlar *la calle*”.³¹⁸

Siguiendo a Mikel Azurmendi, fue un gran éxito de ETA empujar al conjunto de las instituciones políticas hacia la excepcionalidad de la democracia (legislación antiterrorista, creación de la Audiencia Nacional, etcétera) y así “propiciar la deslegitimación del Estado democrático a partir de un núcleo tan vital como el Ministerio del Interior”.³¹⁹

³¹⁸ SÁNCHEZ SOLER, 2010, p. 20.

³¹⁹ AZURMENDI, 1998, p. 58.

En aquel escenario, todo empujó a definir a los nacionalistas moderados como el centro de la política vasca. Como dice Corcuera Atienza, “si la legitimidad es nacionalista, el PNV es el definidor de la legitimidad. Por ello aparecerá como el único capaz de solucionar el *problema vasco*, lo que reforzará su posición política y le permitirá actuar como auténtico representante de los vascos en las relaciones con el Gobierno central”.³²⁰ Y sigue explicando el profesor:

“El nacionalismo moderado salió del franquismo apoyado en el mérito de representar la larga lucha de los vascos, y con el añadido de ser el único capaz de posibilitar la neutralización política de ETA y la pacificación del país. ETA sería el medio que permitió al PNV alcanzar su poder, como los carlistas habían sido el espectro que, frente a los gobiernos españoles del siglo XIX, posibilitaron la hegemonía del fuerismo de los liberales moderados vascos”.³²¹

No tardaremos en ver que, efectivamente, el PNV se convertiría enseguida en el actor protagonista de la Transición en el País Vasco, aprovechando el plus de legitimación social que se concedía al nacionalismo, identificado con oposición antifranquista, y también con su habilidad para presentarse ante los sucesivos Gobiernos y ante los partidos nacionales como el interlocutor imprescindible para lograr la pacificación en Euskadi.

Hoy resulta difícil no observar los atentados etarras sino desde la repulsa y la condena. Pero para comprender cuál era la situación político-social real de las provincias vascas al comienzo de la Transición es necesario subrayar cuantas veces haga falta que, entonces, las acciones perpetradas por las dos ramas de ETA contaban con respaldo social, en muchos casos, y como mínimo con cierta comprensión o un sentimiento de relativismo, en otros muchos. El grueso de la oposición antifranquista no veía aún a ETA como una banda terrorista según los parámetros actuales, sino que la consideraba una organización armada cuyo activismo estaba legitimado por la falta de libertades democráticas y por la represión gubernamental.

Según el especialista Fernando Reinares, se calcula que a lo largo de la Transición las dos ramas de ETA contaron con “aproximadamente entre sesenta y ciento cuarenta células secretas, controladas por un directorio único compuesto por unas treinta o

³²⁰ CORCUERA ATIENZA, 2009, pp. 332 y 333.

³²¹ CORCUERA ATIENZA, 1994, p. 23.

cuarenta personas”. Cada célula estaba formada a su vez por “entre tres y cinco militantes”, por lo que la militancia etarra en aquellos años “pudo oscilar en cualquier momento entre los doscientos y los setecientos miembros”.³²²

El primer atentado mortal de ETA en el año 1976 se produjo el 16 de enero, cuando un guardia civil, Manuel Verga Jiménez, de veintidós años, perdió la vida en Villafranca/Ordizia (Guipúzcoa), tras explotarle una bomba que estaba conectada a una ikurriña -considerada entonces por el Estado una *bandera separatista* ilegal-, mientras trataba de quitarla³²³. Dos días antes, el 14 de enero, había sido secuestrado José Luis Arrasate, hijo del dueño de la empresa Forjas, como ya hemos señalado antes.

Varios periódicos próximos al régimen publicaron a principios de febrero de 1976 que el PNV –que apenas había tenido protagonismo público desde la muerte de Franco– se había manifestado en contra de las últimas acciones de ETA en algunos escritos que circularon en varias localidades del País Vasco y Navarra.³²⁴ En ellos, supuestamente, el PNV acusaba a ETA de hacer inviable una posible amnistía. El propio Partido Nacionalista Vasco tuvo que salir de inmediato al paso para negar la veracidad de esas *hojas volanderas*, tachando las informaciones de “guerra sicológica”.³²⁵ Lo cierto es que no sería hasta el 8 de abril de 1976 cuando el PNV condenó por primera vez un acto violento de ETA, a raíz de la muerte del empresario Ángel (*Aingeru*) Berazadi. Volveremos más adelante sobre este asunto.

En paralelo a las acciones de ETA, el Estado endurecía la represión. El 3 de marzo de 1976 pasaría a la historia como una de las fechas más aciagas de las últimas décadas

³²² REINARES, 1993, p. 621.

³²³ *El Correo español. El Pueblo Vasco*, 17-1-1976.

³²⁴ *La Gaceta del Norte*, 3-2-1976 “En diversas localidades de las Vascongadas, sobre todo en la provincia de Guipúzcoa, han circulado algunos escritos firmados por el Partido Nacionalista Vasco, en los que se acusa públicamente a la organización terrorista ETA de hacer inviable una posible amnistía, que en las actuales circunstancias podría ser concedida por el Estado español. El PNV destaca también las amenazas, presiones e insultos a los que se ven sometidos por parte de ETA para que no se acojan a dicha amnistía. (...) En cuanto al Partido Comunista de Euzkadi, le acusan de apropiación indebida de la bandera separatista y del estatuto, conceptos que nada han significado para los comunistas vascos y contra los que han luchado a lo largo de la historia”. Aquí vemos de nuevo al PCE como gran amenaza a neutralizar, en este caso por parte del nacionalismo; su demonización había sido la principal legitimación del franquismo desde 1945.

³²⁵ PNV. *Euzkadi*. Boletín informativo del Partido Nacionalista Vasco. Semana 22-28 de febrero de 1976: “Guerra sicológica: A raíz del atentado contra el alcalde de Galdácano, así como de la gira por Euzkadi de Felipe González, se han distribuido por el país hojas ciclotiladas, firmadas falsamente por el PNV, en las que se ataca de diversas maneras a ETA y al Partido Comunista. En cuanto a la primera de ellas, con amplia difusión en la prensa y en la TV, parece ser que su autor fue un periodista del diario ‘Hierro’ llamado Landaluce, con triste historial en sus tareas ‘informativas’”. (AFSA)

en el País Vasco. Aquel día tuvieron lugar los conocidos como Sucesos de Vitoria. Durante una nueva jornada de huelga general masivamente secundada en la ciudad, cientos de trabajadores de la capital alavesa se encerraron en asamblea en la iglesia de San Francisco de Asís, situada en el barrio obrero de Zaramaga. La Policía Armada, haciendo caso omiso de la decisión del párroco y violando la disposición sobre el acceso policial a los templos del Concordato de 1953 con la Santa Sede, entró a la iglesia, donde empleó gases lacrimógenos para desalojarla, y disparó contra los trabajadores en estampida.

Cinco personas murieron como consecuencia de los disparos y más de ciento cincuenta resultaron heridas, muchas por aplastamiento en la huida. El presidente Arias llegó a plantear la declaración del estado de excepción, pero los ministros Adolfo Suárez, Alfonso Osorio y Martín Villa lograron convencerle de que una decisión tan extrema podría ser sumamente contraproducente.³²⁶

Resulta muy interesante este testimonio de Osorio sobre la actitud del presidente Arias respecto a los Sucesos de Vitoria:

“Pienso que ese día Carlos Arias no midió hasta qué punto los acontecimientos le estaban sobrepasando. En todos aquellos días difícilísimos, Arias no intervino prácticamente en ninguna de las decisiones que se tomaron. Él, que había sido gobernador civil, no sabía exactamente qué hacer, salvo repetirnos una y otra vez que había que declarar el estado de excepción. Yo creo que aquella noche en que tuvimos que pacificar la crisis de Vitoria, él llegó a la conclusión de que los acontecimientos no sólo le desbordaban, sino que le arrollaban totalmente. Aquella noche fue decisiva para él, pienso. Es más, al día siguiente, viernes, había Consejo de Ministros y en Vitoria se estaba produciendo el entierro de las víctimas. Bueno, pues durante todo el consejo Arias estuvo silencioso, ausente y como conmovido. Allí se tomaron importantes decisiones, por supuesto, pero él estuvo inhibido. Vitoria fue importante para Suárez y también para Carlos Arias, aunque por razones muy distintas”.³²⁷

El suceso conmovió a toda la opinión pública española. Y desencadenó una oleada de indignación en el País Vasco y Navarra. Con perspectiva histórica, no resulta

³²⁶ ABÁSOLO, 1987, p. 125.

³²⁷ JULIÁ, PRADERA y PRIETO, 1996, p. 107.

exagerado concluir que el episodio condicionó enormemente el proceso de transición en estas cuatro provincias. Primero, porque acentuó todavía más los recelos de sectores importantes de la ciudadanía hacia las fuerzas del orden. Y, segundo, porque la no asunción de responsabilidades políticas por hechos tan graves, y la sensación generalizada de impunidad con la que se saldó la matanza, se interpretaron en su momento como una evidencia de la absoluta falta de disposición democrática de las autoridades españolas, lo que no animaba a albergar esperanzas en que el proceso político pudiera conducir a una transición hacia un cambio de régimen. Esta percepción caló hondamente en una parte probablemente mayoritaria de la población vasca.

El conflicto obrero de Vitoria se encuadró en el ambiente de protesta que se vivía en el conjunto de España, con un movimiento huelguístico de proporciones extraordinarias. De hecho, las reivindicaciones en la capital alavesa tuvieron inicialmente como principal motivación la congelación salarial que decretó el ministro de Hacienda, Juan Miguel Villar Mir, para tratar de rebajar la inflación. La negociación de los convenios colectivos que debía hacerse a lo largo de 1976 en la mayoría de las empresas vitorianas que lo poseían se convirtió en el marco ideal para que cristalizaran las reivindicaciones laborales y salariales.

Carlos Carnicero Herreros, en su libro *La ciudad donde nunca pasa nada. Vitoria, 3 de marzo de 1976*, hace una radiografía pormenorizada de todo lo que ocurrió durante las semanas en que se extendió la huelga y, sobre todo, lo que pasó el aciago día. Es muy interesante y reveladora la constatación de que la masa trabajadora que participó en las sucesivas huelgas, desde los primeros paros en la fábrica de Forjas, estaba al principio muy poco ideologizada. Y, sin embargo, la Policía argumentaba que las manifestaciones eran utilizadas por sus promotores como un medio para desacreditar el proceso reformista del Gobierno, provocando importantes disturbios. El propio Gobierno Civil de Álava, en un desglose sobre conflictividad social, a principios de ese año 76, sostenía que el clima político en la provincia durante 1975 había sido tranquilo y definía a la mayoría de trabajadores llegados desde otras provincias españolas -sobre todo a Vitoria y Llodio, los dos grandes núcleos urbanos del territorio- como “políticamente indiferentes”. Pero, a la vez, reconocía que el asunto de la renovación de

los convenios colectivos había producido un aumento de la conflictividad laboral que contrastaba con la que venía siendo una desmovilización dominante en la provincia.³²⁸

El Gobierno concluyó que se estaba poniendo en marcha un plan para hacer estallar una huelga general revolucionaria en toda España. Carnicero Herreros sostiene que el miedo a que se siguiera el ejemplo de Vitoria en otras ciudades del país es lo que hizo al Gobierno actuar con tal dureza. Fraga ya había amenazado con que en las cuestiones de orden público no estaba dispuesto a transigir un ápice. Pero se recurrió a métodos que demostraron la pervivencia de mecanismos propios de dictaduras. Y fue la represión, siguiendo a este autor, la que politizó hasta extremos insospechados un conflicto de clara naturaleza laboral:

“Las actitudes tomadas por los empresarios, el Gobierno civil y la policía, con la inestimable ayuda del debate asambleario, hizo que los trabajadores comprendieran que todo conflicto laboral acababa por transformarse en político a los ojos de las autoridades. La inexistencia de derechos fundamentales como el de reunión, asociación o expresión impedía la defensa de los intereses obreros con unas mínimas garantías. Luchar por unas mejores condiciones de vida, aunque no se tuviera la menor intención o noción política, acababa convirtiéndose en un acto fuera de la ley duramente reprimido. Ninguna lección acababa siendo más gráfica que esa constatación directa. De ese modo, muchos comprendieron que la lucha obrera era también la lucha contra la pervivencia del franquismo”.³²⁹

Son muy esclarecedoras las revelaciones que hizo en 2005 Ángel Ugarte, entonces jefe de Inteligencia en el País Vasco. Asegura que uno de los principales dirigentes del comité de huelga informaba a diario a un confidente del SECED, por lo que el gobernador civil de Álava recibió información constante del estado de ánimo del comité, de sus intenciones y de su situación financiera. “A pesar de la información que facilitábamos a la autoridad civil, ésta parecía no saber cómo aprovecharla para desactivar acciones y rebajar la tensión. Al contrario, se incrementaban continuamente los despidos, los choques, los detenidos. O, lo que es lo mismo, los odios. Se dificultaba por tanto la solución del conflicto”, sostiene Ugarte. Y sobre el mismo día 3 de marzo, relata:

³²⁸ LÓPEZ ROMO, 2011, p. 54.

³²⁹ CARNICERO HERREROS, 2007, pp. 78 y 79.

“Nos han dicho que los huelguistas van a intentar encerrarse en la iglesia de San Francisco –le dije al gobernador Landín-. Es necesario que la policía intente evitar que lo logren, pero si lo hacen, déjalos en paz. No intentes desalojar a la gente de la iglesia, porque se pude armar una buena... Justo lo contrario de lo que hicieron. No sólo permitieron que se encerraran, sino que una vez que la gente estaba dentro, intentaron desalojarla. (...) Como consecuencia del desalojo murieron cinco personas y resultaron heridas cerca de un centenar. Todo aquello podía haberse evitado. Porque gracias a Antonio Recio, a la fuente que logró en el comité de huelga, supimos siempre con tiempo, y a través de nosotros lo sabían las autoridades civiles, lo que iba a pasar”.³³⁰

Y, sin embargo, alguien como José Miguel Ortí Bordás (miembro en la primera mitad de 1976 de la comisión mixta Gobierno-Consejo Nacional, en representación del Consejo Nacional, y después, ya con Suárez como presidente, subsecretario del Ministerio de la Gobernación), despacha el episodio como “la no precisamente fácil situación que se había creado en Vitoria, provocada por agitadores de ETA-V Asamblea y por un puñado de curas obreros afiliados a Comisiones Obreras, a los que al final se había sumado el Partido Comunista”,³³¹ en un libro a modo de memorias publicado nada menos que... en 2009. Lo destacamos porque esa simplista y reduccionista visión sobre aquel conflicto laboral y social en Vitoria seguía reflejando, varias décadas después, la que a grandes rasgos tenían las principales figuras del régimen en 1976.

Pamplona secundó un paro al día siguiente de los Sucesos de Vitoria en señal de protesta. Y en Bilbao, San Sebastián y otras localidades vascas y navarras hubo masivas manifestaciones de repulsa. La Diputación Foral de Álava emitió una nota el 4 de marzo en la que sus miembros se decían “profundamente disgustados por la actuación gubernamental seguida en la provincia y que ha derivado en los trágicos sucesos que estamos viviendo (...)”.³³² Por su parte, el Ayuntamiento de Vitoria aprobó en pleno extraordinario, entre otros acuerdos, “expresar la disconformidad de la Corporación por la actuación gubernativa en nuestra ciudad durante los dos últimos meses”.³³³

³³⁰ UGARTE, 2005, pp. 26 a 30.

³³¹ ORTÍ BORDÁS, 2009, p. 226.

³³² *La Gaceta del Norte*, 5-2-1976

³³³ *La Gaceta del Norte*, 5-2-1976

Un día después, la capital alavesa vivió una jornada de luto y se celebraron los funerales por los tres fallecidos –dos heridos muy graves morirían en días posteriores-. En las tres provincias vascas y Navarra continuaron por segunda jornada consecutiva los paros y las manifestaciones callejeras. El Gobierno emitió al fin una nota oficial, que fue leída por el ministro de Información y Turismo, Martín Gamero, ante los medios de comunicación:

“(…) 1.- La actuación de las fuerzas del orden público ha estado dirigida a proteger el ejercicio de las libertades individuales y a responder ante situaciones de coacción o de violencia física que con toda claridad han vulnerado estos principios. (...) 5.- El Gobierno hace público su sereno y decidido propósito de mantener el orden, impedir cualquier intento subversivo (...)”.³³⁴

El mensaje del Gobierno fue como echar una cerilla sobre un bidón de gasolina, inflamando todavía más los ánimos ciudadanos.

Ese mismo día 5, en una reunión con varios de sus colaboradores, el presidente del Gobierno, muy crispado, no dudó en culpar de lo ocurrido “a los jueces que ponen en libertad a los detenidos cuando no encuentran motivos evidentes de procesamiento” y a un grupo de sacerdotes que “actuaron como provocadores y agitadores sociales”. El capitán general de Burgos, por su parte, que había acuartelado sus tropas, hizo llegar una consulta al Consejo de Ministros para preguntar si tenía que declarar el estado de guerra en Vitoria. Osorio, Suárez y Martín Villa consiguieron imponer en el Gabinete un criterio contrario y de sensatez.³³⁵

Desde el mismo momento de los sucesos de Vitoria, todas las miradas se dirigieron hacia Manuel Fraga, quien, como vicepresidente para Asuntos del Interior y ministro de la Gobernación, era responsable último de las fuerzas del orden. Pero Fraga no asumió ninguna responsabilidad, escudándose en que el mismo día 3 de marzo había iniciado una visita oficial de tres días a Alemania. A su regreso a España, Fraga se trasladó a

³³⁴ *La Gaceta del Norte*, 6-2-1976

³³⁵ ORTIZ, 2006, pp. 67 a 70.

Vitoria para “enterarse [de lo ocurrido], investigar y buscar soluciones”, según sus propias declaraciones a la prensa.³³⁶

Al día siguiente, todavía en Vitoria, Fraga dio una rueda de prensa junto al entonces ministro de Relaciones Sindicales, Rodolfo Martín Villa. Fraga, de nuevo, descargó la responsabilidad de lo ocurrido en los “planteamientos anarquistas” de los huelguistas. Éstas fueron sus palabras:

“Todos tenemos una gran responsabilidad. El Gobierno no disminuye la suya, y ello representa justamente la presencia de que estemos aquí; no es posible aceptar planteamientos anarquistas o utópicos en un momento tan delicado como éste. (...) El que no haya aprendido la lección de Vitoria, él vera lo que hace. Pero yo desde luego no estoy dispuesto a pasar porque ahora se venga a decir: ‘Usted tiene la culpa’. La tenemos todos y usted también”.³³⁷

Las palabras de Fraga sólo sirvieron para encrespar aún más los ánimos, máxime porque su retórica asunción de responsabilidad no fue seguida de ninguna dimisión u otra medida pese a la evidente, como mínimo, responsabilidad política en los dramáticos sucesos.

Al día siguiente, el lunes 9 de marzo, se produjo un paro casi total en las provincias de Vizcaya, Álava y Guipúzcoa. Y volvieron a repetirse las manifestaciones masivas. El incidente más grave se registró en Basauri, donde un joven murió por disparos de la Guardia Civil.³³⁸ No es difícil comprender las consecuencias sociales que tenían estas muertes por acciones de los agentes de los Cuerpos de Seguridad del Estado.

La normalidad, siempre relativa, no volvió a Vitoria hasta el 16 de marzo, cuando concluyó la huelga que durante casi dos meses y medio había sido secundada por miles de trabajadores y que había tenido casi paralizada la ciudad.

Como señala Gregorio Morán, no sin cierta dosis de hipérbole:

³³⁶ *La Gaceta del Norte*, 7-3-1976

³³⁷ *La Gaceta del Norte*, 9-3-1976

³³⁸ *La Gaceta del Norte*, 9-3-1976

“Mientras en España las fuerzas de oposición conspiraban en Juntas y Plataformas Democráticas, mientras los sindicatos se legalizaban de facto, y se superponían gobiernos como el de Arias Navarro y la realidad omnipresente de las fuerzas opositoras, y en Cataluña se hablaba de *dictablanda*, en Euskadi se vivía una de las oleadas de violencia y represión mayores de la historia”.³³⁹

Euskadi vivía tensiones heredadas del pasado y se agudizó la división de la sociedad civil, a la que sólo parecía unir de forma mayoritaria la exigencia de amnistía y del fin de la represión policial. Y entre la violencia de ETA y la violencia de las Fuerzas del Orden Público, las fuerzas políticas vascas basculaban tratando de definir su propio espacio. Apunta Gregorio Morán que las Fuerzas policiales seguían siendo en el País Vasco las mismas que se enseñoreaban diez años atrás, y sólo una ruptura radical y rápida con esa imagen hubiera introducido elementos eficaces de pacificación.³⁴⁰

Eran tiempos en que las calles de las localidades vascas y navarras hervían de radicalismo. Las manifestaciones, tanto por reivindicaciones políticas como laborales (casi siempre unidas), eran diarias, y muchas veces acababan de forma sangrienta. Las instituciones locales (diputaciones y ayuntamientos) estaban muy deslegitimados y, en expresión de Xavier Arzalluz, “todo lo que olera a autoridad se hallaba en absoluto desprestigio, fueran gobernadores, alcaldes (digitales), Guardia Civil o policía municipal”.³⁴¹

Hay que destacar también la presión psicológica a la que estaban sometidos en aquellos momentos los agentes de las Fuerzas del Orden Público (Guardia Civil y Policía Armada) destinados en el País Vasco. La mayoría pernoctaban en el mismo cuartel. Y los que estaban casados, como explica Julián Delgado Aguado, lo hacían en barrios modestos viéndose obligados a ocultar su condición si no querían ser considerados como unos apestados, que a sus mujeres les negaran el saludo o no las despacharan en algunas tiendas, o que sus hijos no fueran aceptados en el colegio. En las manifestaciones se oían gritos de “¡ETA, mátalos!” y en cualquier festejo popular se

³³⁹ MORÁN, 2003, p. 440.

³⁴⁰ MORÁN, 2003, pp. 440 y 441.

³⁴¹ ARZALLUZ, 1986, p. 119.

entonaba la canción con aquel estribillo que decía: “Que se vayan, se vayan, se vayan/que se vayan, se vayan de aquí (...) de una puta vez...”³⁴²

El 8 de abril fue asesinado el industrial Ángel Berazadi, que había sido secuestrado por ETA tres semanas antes, el 18 de marzo. Las palabras de Fraga en el comunicado que leyó en TVE fueron muy controvertidas:

“Sepan también los terroristas que, puesto que quieren la guerra, la tendrán y con todas las consecuencias. El Estado la hará civilizadamente, pero de modo eficaz e implacable. (...) cuyos métodos [los de los terroristas] en ningún caso frenarán el proceso democratizador que el Gobierno tiene la firme voluntad de llevar adelante”.³⁴³

Cuenta Ugarte que, tras una llamada, acudió al Ministerio de la Gobernación, donde le recibieron Gabriel Cisneros y Otero Novas, principales colaboradores de Fraga. Le enseñaron el borrador del comunicado que iba a leer éste, lo discutieron y retocaron. Según Ugarte, tachó la frase “si quieren guerra, la tendrán”. Pero después se enteró de que el propio Fraga se empeñó en incluirla en la nota final. “Otra muestra más de los muchos deslices y comentarios inoportunos, demasiado frecuentes, que se cometían desde Madrid y que permitían en los ambientes nacionalistas seguir engordando el tópico de ‘Madrid está en guerra con el País Vasco’, destaca Ugarte.”³⁴⁴

El asesinato de Berazadi marcó un punto de inflexión en el seno del nacionalismo vasco. Porque, como hemos señalado más arriba, fue el primer crimen de ETA que el PNV condenó sin paliativos en uno de sus comunicados que siempre encabezaba con la llamada “Al Pueblo Vasco”. En el texto fechado el mismo 8 de abril, se decía:

“El Partido Nacionalista Vasco, dado el trágico final del secuestro de nuestro compatriota Aingeru Berazadi, se siente en el deber de tomar postura pública ante el hecho. El Partido Nacionalista Vasco no ha condenado hasta hoy ningún acto violento llevado a cabo por militantes vascos, porque entiende que la violencia ha surgido en Euzkadi desencadenada por el Régimen; -porque mientras el Pueblo Vasco se vea privado de cauces democráticos para la reivindicación de sus derechos, no es lícito

³⁴² DELGADO AGUADO, 2009, pp. 92 y 93.

³⁴³ *La Gaceta del Norte*, 9-4-1976.

³⁴⁴ UGARTE, 2005, pp. 295 y 296.

condenar el recurso a la rebelión; porque cualquier manifestación de condena hubiera sido manipulada y tergiversada por el Régimen y sus medios de difusión.

El Partido Nacionalista Vasco entiende que la propia guerra se halla sujeta a normas éticas y que el secuestro con fines de chantaje y el asesinato como represalia tal como se han producido en la persona de Aingeru Berazadi, se salen de todo planteamiento de violencia legítima, rompe la línea histórica de acción de ETA y supone un enorme retroceso en la lucha del Pueblo Vasco por su libertad, por lo que condena tales hechos. Con esta toma de postura, el PNV no se desvía de sus principios y exigencias tan reiteradamente manifestados: sigue exigiendo la amnistía, la instauración de un régimen democrático y la libertad del Pueblo Vasco. (...).³⁴⁵

Por su parte, el gobernador civil de Guipúzcoa tachó el asesinato de “represalia por el fracaso de la fuga de Segovia, el hostigamiento policial y el diálogo con Francia”.³⁴⁶ Se refería a la detención, el 7 de abril, de veintidós de los treinta y un presos que se habían fugado un día antes de la cárcel de Segovia (29 de ETA-V Asamblea, uno del PSUC y otro del FRAP). Uno de los detenidos resultó muerto y otro herido durante un tiroteo con las fuerzas del orden en la frontera navarra. En cuanto al hostigamiento policial, también parecía real, a tenor de la detención de cincuenta miembros de ETA en Guipúzcoa, Vizcaya y Navarra en sólo una semana, según una nota emitida por el Ministerio de la Gobernación el 5 de abril. Todo contribuía a alimentar la espiral acción-represión-acción que servía como caldo de cultivo para una ETA que en ese momento contaba con amplio respaldo social, o al menos era receptora de simpatías, en el País Vasco y Navarra, no sólo por parte de ciudadanos que se consideraban a sí mismos *abertzales*.

Resulta ilustrativo este episodio que tiene de nuevo como protagonista al entonces ministro de la Gobernación, según el relato de su entonces compañero en el Gabinete, José María Areilza:

“23 de abril de 1976: Fraga toma la palabra en el corrillo en un hermoso *show* de violencia desatada. Pide que [a los presos de ETA] los juzgue la jurisdicción militar. Que él está satisfecho de que haya jurisdicción militar, lo que permite tratarlos,

³⁴⁵ PNV. “Al Pueblo Vasco”. 8 de abril de 1976. (AFSA) (Una hoja escrita a máquina).

³⁴⁶ *La Gaceta del Norte*, 9-4-1976

interrogarlos e investigar como se merecen los 150 detenidos vascos. ‘También es bueno que, si hay heridos, pasen a un hospital militar, donde son tratados como prisioneros de guerra. ¡Si quieren guerra, la tendrán! ¡Pues ya la tienen! Con estas dos cosas: jurisdicción militar y penas de muerte, yo acabo con el problema vasco de aquí a un año, cueste lo que cueste’. De Santiago dice [en el mimo corrillo] que no quiere más procesos de Burgos, que dañan el prestigio de la justicia militar por culpa de los abogados defensores y de la prensa. Antonio Garrigues ha objetado a De Santiago: ‘Lo de la guerra es peligroso porque entonces habrá que aplicar la convención de Ginebra sobre el tema de los prisioneros’. ‘No me importa lo que digan en Ginebra, ni en Londres, ni en Bruselas. Esta es la ley que voy a aplicar, pase lo que pase. Y no pienso soltar a nadie hasta que me parezca conveniente. Me lo pida quien me lo pida’. Garrigues continúa sus objeciones afirmando que un proceso en jurisdicción ordinaria sobre el tema Berazadi podría ser el entero proceso de ETA, al que ayudarían los sectores moderados del vasquismo. Todo el mundo conoce la tesis de Arias: ‘Es todo el Norte el que se nos subleva y hay que sujetarlo por la fuerza’. De las opiniones políticas a mi alcance deduzco: según Fraga, hay que actuar concertadamente; ha pedido a los ricos del País Vasco que le apoyen con dinero para organizar un servicio de información. Dice que esa acción es indispensable. De Santiago pide sanciones contra la prensa que informa sobre la ETA. Fraga dice que si no cierra los periódicos Martín Gamero, ‘él les aplicará la ley de orden público, metiendo en la cárcel a los periodistas, como se ha hecho con Clavería’. El Gobierno está prisionero del ‘bunker’ y de los servicios de información, y quizá Fraga ha sido el autor de ese basculamiento. ¿Vamos derechos al enfrentamiento y a la revolución? Aquí no hay posibilidad, ni propósitos, ni deseos de dialogar con nadie. El franquismo sin Franco -que era su moderador- se prepara otra vez a gobernar con los peores métodos de su larga y triste historia. ¿Será posible?’’.³⁴⁷

El asesinato de Berazadi condicionó la celebración del primer *Aberri Eguna* tras la muerte de Franco. El Día de la Patria vasca se había celebrado por primera vez en Bilbao en 1932. Durante la Dictadura, el Gobierno vasco en el exilio convocó de forma clandestina el *Aberri Eguna* varios años en distintas localidades, con presencia de numerosos participantes que burlaban el acoso de la Guardia Civil. La celebración más emblemática tuvo lugar el 14 de abril de 1974 en Guernica, ya que el lehendakari Leizaola, exiliado en Francia, pudo acudir a la villa guipuzcoana y pasar diecinueve

³⁴⁷ AREILZA, 1977, p. 153.

horas en suelo vasco español “para dar testimonio de su firmeza en el cumplimiento de su misión”.³⁴⁸

En 1976 fue convocada la celebración del *Aberri Eguna* en Pamplona. Pero, tras la muerte de Berazadi, el Gobierno vasco y, de forma individual, el PNV y el PSOE anunciaron que cancelaban su asistencia, ante la grave tensión y violencia que se vivía desde hacía semanas en Euskadi y Navarra. La izquierda *abertzale* y el Partido Comunista, junto a otras formaciones menos representativas, sí estuvieron presentes en Pamplona, donde a duras penas hubo un conato de manifestación, durísimamente reprimido por las fuerzas del Orden. El PNV recibió muchas críticas desde diferentes sectores nacionalistas por su decisión de no participar en el *Aberri Eguna*. Y se produjo un claro enfrentamiento entre el nacionalismo moderado y la izquierda *abertzale*, ya que el primero se dolió del protagonismo de sus principales adversarios políticos. Así lo reflejó el PNV en los dos comunicados “Al Pueblo Vasco” que emitió a propósito de este asunto.

En el primero, fechado el 13 de abril, se decía:

“(…) La intención del PNV, junto a otras fuerzas políticas y sindicales, era la de organizar una gran manifestación en apoyo del derecho a la soberanía nacional de Euzkadi, dando a ésta un carácter estrictamente nacional y apartidista. (...) Hechos de diversa índole recientemente ocurridos, así como los términos de la campaña propagandística llevada a cabo por ciertos grupos en su afán de protagonismo incumplen seriamente las bases acordadas. (...) Dichas acciones han creado un clima que imposibilita la afluencia masiva de gentes a dicha manifestación y por otra parte comprometen su desarrollo en la forma prevista. Por lo que examinadas las razones expuestas, el PNV anula su anterior convocatoria y deja la celebración del *Aberri Eguna* al criterio de sus afiliados”.³⁴⁹

Y en el segundo, fechado el 26 de abril, se podía leer:

“La revocación por parte del PNV de su llamamiento al *Aberri Eguna* de Iruña ha producido una tergiversación de los motivos que indujeron a éste a tomar tan penosa

³⁴⁸ ANASAGASTI, 1986, p. 55.

³⁴⁹ PNV. “Al Pueblo Vasco”. 13 de abril de 1976. (AFSA) (Una hoja escrita a máquina).

decisión. (...) Puntualizar: que en las reuniones celebradas en febrero a las que asistieron casi todas las fuerzas políticas y sindicales que operan en Euzkadi con motivo de la celebración conjunta del *Aberri Eguna*, se establecieron unas bases elementales de acción que todos estos grupos se comprometían a respetar; entre éstas destacaba que el único protagonista sería el Pueblo Vasco y no partido u organización (...).³⁵⁰

Este episodio, insistimos, supuso el primer gran desencuentro entre el PNV y la izquierda *abertzale*, que a no mucho tardar demostrarían su incompatibilidad para la unidad de acción de todo el nacionalismo vasco.

Pocos días después, el 9 de mayo, tuvo lugar otro de los acontecimientos dramáticos que mayor significación tuvieron durante la Transición: la celebración del tradicional acto carlista de Montejurra, que se saldó con dos víctimas mortales y numerosos heridos, por los disparos de varios ultraderechistas que reventaron el acto en que participaban varios miles de personas, seguidores de Carlos Hugo de Borbón, para entonces defensor de un carlismo socialista y autogestionario. Al frente de los pistoleros de extrema derecha se encontraba en la cima del monte navarro Montejurra Sixto de Borbón, hermano del anterior, defensor de una ideología ultra integrista. Pese a que desde días antes había claros indicios de que se podía producir un choque violento, la inacción de las fuerzas del Orden fue sospechosamente absoluta.

Como explica Mariano Sánchez Soler, gran estudioso del tema,

“la prensa y el Partido Carlista se quedaron solos frente al Gobierno. Cuando se desarrolló la operación [Montejurra] habían transcurrido apenas dos meses desde los sucesos de Vitoria, el Gobierno continuista presidido por Arias Navarro naufragaba y se preparaba el relevo con Adolfo Suárez al timón del Gobierno. Nunca pudo investigarse el caso porque todo el aparato del Estado se puso en movimiento para sepultar la verdad”.³⁵¹

José Ruiz de Gordo, gobernador civil de Navarra en el momento de los hechos, declaró a los medios que había actuado siguiendo instrucciones del ministro Fraga.³⁵²

³⁵⁰ PNV. “Al Pueblo Vasco”. 26 de abril de 1976. (AFSA) (Una hoja escrita a máquina).

³⁵¹ SÁNCHEZ SOLER, 2010, p. 31.

³⁵² SÁNCHEZ SOLER, 2010, p. 34.

Así editorializaba el diario *El País* sobre el tema:

“Una información de la agencia Cifra sobre los sucesos del domingo en Montejurra señalaba que la cumbre de la montaña ‘estaba tomada, al parecer, desde el viernes pasado por la mañana, por unas cincuenta personas, armadas con pistolas y metralletas’. Y es hora de preguntarse: ¿cómo es posible que el Gobierno civil de Pamplona, que había prohibido los actos políticos carlistas y sólo permitió el Vía Crucis religioso, permitiera en cambio la existencia de un numeroso grupo armado en la cumbre del monte durante todo el fin de semana? (...) Es incomprensible que cincuenta personas con metralletas estuvieran en el monte desde el viernes y el Gobierno civil no lo supiera. Y en cualquier caso la ignorancia resultaría aún más inaudita y más culpable que la tolerancia del hecho. (...) Solicitamos que el Gobierno aclare las circunstancias que rodearon los sucesos de Montejurra. (...) Como se hace en todo Estado de Derecho, pedimos responsabilidades”.³⁵³

Pero, igual que había sucedido con los trágicos Sucesos de Vitoria, tras la tragedia de Montejurra nadie asumió ninguna responsabilidad política y, además, desde el Poder se obstruyó la investigación de los hechos. Por ejemplo, el procurador de representación familiar por Guipúzcoa, Gabriel de Zubiaga, hizo una interpelación al Gobierno el 26 de mayo, quince días después de lo ocurrido, sobre toda una serie de hechos inexplicables, en especial la pasividad de las Fuerzas del Orden Público ante la aparición de armas. No hubo respuesta oficial alguna.

El 3 de marzo vitoriano y Montejurra fueron dos de los capítulos más dramáticos acaecidos durante el primer Gobierno de la Monarquía, presidido por Arias Navarro, quien se encontraba en medio de un total descrédito. La falta de asunción de responsabilidades políticas, la total ausencia de explicaciones gubernamentales y las sombras de sospecha sobre las actuaciones gubernativas ponían contra las cuerdas al Poder a la vez que daban munición a quienes sostenían que la democracia sólo podía alcanzarse mediante la ruptura total con el régimen.

³⁵³ *El País*, 11-5-1976. Editorial “Pedimos responsabilidades”.

El episodio de Montejurra no se aclaró nunca. El juicio oral no llegó a celebrarse y el sumario 1847/76 relativo a los sucesos desapareció de los archivos judiciales.³⁵⁴ Como sostiene Victoria Prego, pesó siempre sobre el Gobierno la sospecha de que pudo haber amparado o tolerado, con pleno conocimiento de lo que podía suceder, los enfrentamientos violentos.³⁵⁵

La Iglesia no estuvo ajena al clima de excepcional tensión y violencia en el País Vasco al comienzo de la Transición. En junio de 1976, los obispos de San Sebastián, Jacinto Argaya y José María Setién, escribieron una pastoral en la que alertaban de que “el camino que parecía abrirse hacia una sociedad más libre, justa y pacífica, se ve de nuevo obstruido por violencia que muchos esperaban ver superada definitivamente. Los actos de terrorismo no cesan, la represión se endurece y entran en acción grupos que se arrojan el derecho de restablecer el orden por la violencia”.³⁵⁶

El texto de los obispos lanzaba una dura crítica a todas las violencias que asolaban a las provincias vascas: la protagonizada por ETA, la de los cuerpos de Seguridad del Estado, a través de una represión creciente, y la de los grupos ultras que actuaban con impunidad. La pastoral, muy rotunda, decía:

“Los malos tratos y diversas formas de tortura llegan a ser considerados medio legítimo para la obtención de informaciones o la confesión de acciones delictivas. Crece la convicción de que los grupos antiterroristas gozan de cierta impunidad, en tanto que los ciudadanos por ellos amenazados no encuentran la protección a que tienen derecho. (...) La tortura y los demás procedimientos violentos que denunciarnos no pueden justificarse ni ética ni cristianamente. Tales procedimientos, como ya decía el Concilio, deshonran más a quienes los utilizan que a quienes los padecen. (...) No discutimos el derecho que asiste a los agentes de la autoridad para realizar las investigaciones necesarias ordenadas a descubrir a los autores de actuaciones contrarias al orden público y las violaciones de las normas legales justas. La sociedad tiene derecho al orden, a la seguridad y a la convivencia pacífica. (...) Pero el ejercicio de todos estos derechos no

³⁵⁴ CUBERO SÁNCHEZ, 1996, p. 32.

³⁵⁵ PREGO, 1995, p. 463.

³⁵⁶ *El País*, 6-6-1976

justifica el recurso a procedimientos indiscriminados en aras del principio de la eficacia a cualquier precio”.³⁵⁷

Esta pastoral y tantas otras iniciativas que se sucedieron de diferentes sectores de la Iglesia para mediar, intervenir y contribuir a la búsqueda de soluciones al *problema vasco*, tuvieron una gran significación. Porque la Iglesia en el País Vasco gozaba de un gran prestigio a la salida de la Dictadura, por su defensa de los derechos humanos a lo largo del franquismo. Como explica García de Cortázar, a lo largo de las cuatro décadas del Régimen,

“no hubo foro internacional acreditado donde no estuviera presente algún cura vasco, condenando la falta de libertades y solicitando la ayuda de todos los demócratas del mundo. La fórmula más socorrida para sus protestas fue la de la carta-denuncia, dirigida o bien a la Santa Sede, o bien a sus más inmediatos jerarcas”.³⁵⁸

Lo cierto es que la cercanía de algunos sectores de la Iglesia a los postulados más nacionalistas no dejó de incrementarse durante toda la Transición. En un tiempo en el que ETA despertaba tantas simpatías sociales, en el que la deslegitimación del Estado y de las instituciones y símbolos españoles estaba tan extendida en el País Vasco, y en el que una parte tan importante de la población se seguía sintiendo tan perseguida o coaccionada como durante el franquismo, la Iglesia vasca se mantenía para muchos ciudadanos, de diferentes ideologías, como una institución referente. Además, estaban todavía demasiado vivos en el recuerdo de los ciudadanos episodios como la homilía del 24 de febrero de 1974 del entonces obispo de Bilbao, Monseñor Añoberos, aludiendo al *problema vasco*, que, como hemos visto en el capítulo anterior, desató una grave crisis entre el Estado y la Iglesia.

Pero no es menos cierto que un sector de la Iglesia vasca cuando menos amparó durante la Transición la explosión violenta del sentimiento nacional vasco haciéndolo convergente con emociones religiosas. Valgan como ejemplo las palabras leídas por cuatro sacerdotes en Arrigorriaga durante el funeral por Argala, en enero de 1979 –con la Constitución ya aprobada–, refiriéndose al dirigente de ETA como un gudari que con

³⁵⁷ *El País*, 6-6-1976

³⁵⁸ GARCÍA DE CORTÁZAR, 1998, p. 98.

su entrega, su lucha y su vida había puesto en práctica los principios del Evangelio. La homilía prevista, prohibida por el obispo Uriarte, empezaba preguntándose el porqué de la celebración en la iglesia de un funeral por “quien no creía mucho en funerales”, para responder a continuación que “no está bien dejar el monopolio de la religión a nuestros enemigos”. “La religión –afirmaba la homilía- es un símbolo a través del cual también podemos expresar los ideales de independencia, reunificación, socialismo y euskaldunización por los que luchó y murió nuestro entrañable Argala”.³⁵⁹

En los últimos años del franquismo y durante la Transición, el peso de la Iglesia y la catolicidad en el País Vasco y Navarra fueron muy superiores a los del resto de España (una tendencia que empezó a variar ya en los ochenta y que se ha dado radicalmente la vuelta en la actualidad; hoy los índices de practicantes católicos en Euskadi se encuentran entre los más bajos de todo el país). Sirvan algunos datos como ejemplo: el 71% de los habitantes de las provincias vascas y Navarra iba a misa todos los domingos, según una encuesta de 1972, frente al 34,6% del conjunto de España; el 18% de los obispos españoles era de origen vasco en 1975; y el porcentaje de sacerdotes y religiosos por cada 1.000 habitantes en la región casi doblaba el del conjunto de España: 7,4% en Álava, 4,1% en Vizcaya, 5,9% en Guipúzcoa, 9,7% en Navarra (frente al 3,6% de la media estatal).³⁶⁰

A punto de comenzar el verano, era *vox populi* el malestar del rey con Arias Navarro. Y, aunque todavía nadie podía presagiar la destitución del presidente, es sabido que en el Palacio de la Zarzuela se había disparado la preocupación por el exasperantemente lento ritmo de las reformas políticas y, muy especialmente, por el agravamiento de la situación en el País Vasco. El periódico *El País*, que había iniciado su aventura en los quioscos a principios de mayo, publicaba el domingo 13 de junio de 1976 un artículo de Ricardo de la Cierva, titulado “El País Vasco, entre la muerte y la incomunicación”, en el que se lamentaba así:

³⁵⁹ *Egin*, 3-1-1979

³⁶⁰ Todos los datos recogidos de C-NÚÑEZ, 1977.

“El País Vasco es hoy una zona incomunicada. (...) El advenimiento del nuevo régimen ha brotado por casi todos los puntos de España una nueva capacidad de esperanza. Sucedió inicialmente lo mismo en Euzkadi, donde, por ejemplo, la aceptación popular del mensaje de la Corona fue especialmente comprensiva y extensa. Después, (...) las expectativas no han desaparecido, pero en parte se han frustrado (...) por el hecho de la incomunicación y por lo superficial de las soluciones-remiendo que parecen proponerse”.³⁶¹

Tiene gran interés este análisis por cuanto De la Cierva era un historiador muy vinculado al franquismo. Y, siendo un personaje en las antípodas del nacionalismo vasco o de la oposición de izquierdas de la época, era una voz suficientemente autorizada para poner el dedo en la llaga y advertir con claridad que los “remiendos” del Gobierno Arias estaban contribuyendo al agravamiento descontrolado del *problema vasco*.

No clamaba en solitario el historiador De la Cierva. Hubo muchas figuras en los márgenes del régimen que alertaron de que la inacción, la torpeza y la falta de estrategia política del Gabinete Arias estaban ahondando profundamente el problema. Los siete meses largos que duró aquel Gobierno fueron demasiado tiempo perdido. Aunque lo peor es que la casi total falta de iniciativa de aquel Ejecutivo respecto al País Vasco se mantuvo, como veremos, lo largo de casi toda la Transición. Porque los sucesivos Gobiernos de Suárez actuaron a remolque, siempre por detrás del ritmo que impondrían los acontecimientos.

El llamado *terrorismo blanco*, protagonizado por grupos de extrema derecha, fue constante en el País Vasco, causando una auténtica sensación de miedo e indignación en la población, como reflejaba la pastoral donostiarra antes mencionada. Pero en 1976, a diferencia de lo que ocurría con las acciones de ETA, la prensa en general no dedicaba demasiado espacio a los atentados de la ultraderecha. *El País* publicó el 24 de junio un informe revelador: sólo en lo que iba de año, se habían producido “no menos de cincuenta actos violentos” por parte de estos grupos –que aparecían bajo diversas siglas, como ATE (Antiterrorismo ETA), GCR (Guerrilleros de Cristo Rey) y OVA (Organización de Voluntarios Antiterroristas). El artículo señalaba que la opinión

³⁶¹ *El País*, 13-6-1976

pública reclamaba “responsabilidades” porque “hasta el momento, no se sabe que se haya producido ninguna detención de los presuntos hechos, aunque a niveles oficiales se haya insistido en que se trata de delitos merecedores de castigo”.³⁶²

Quiere esto decir que, a todo lo ya señalado, se unía la frustración social en Euskadi por la impunidad con la que actuaban estos terroristas, otra de las razones que esgrimían muchos ciudadanos para contemporizar con las acciones de ETA. El sábado 3 de julio se celebró en San Sebastián una manifestación “contra la impunidad de los atentados de extrema derecha”, que, según lo recogido en la crónica del diario *El País*, reunió a más de 60.000 personas que respondieron al llamamiento de la Asociación de Vecinos del barrio Del Antiguo. Entre las pancartas, podían leerse lemas como “El pueblo vasco contra los opresores”, “El Antiguo denuncia el ensayo de terrorismo psicológico”, “No al extremismo de la derecha”.³⁶³

Y, a mediados de mes, unas 20.000 personas abarrotaron las inmediaciones de la parroquia de Santurce donde se celebró el funeral por Begoña Menchaca, fallecida tras ser disparada durante una manifestación pro amnistía. *El País* publicó que, “además de la presencia de guardias civiles de paisano, (...) existieron algunos elementos incontrolados, que hicieron uso de sus armas y a los que la opinión pública general adscribe a grupos de extrema derecha”.³⁶⁴

El fenómeno del *terrorismo blanco* radicalizó todavía más el clima político y social del País Vasco. Esa violencia, además, hacía el juego a ETA, ya que contribuía a esa estrategia de la “socialización de la represión” que la banda perseguía. La impunidad de estos grupos ultras llevaba a muchos ciudadanos a justificar el terrorismo etarra y a acabar de convencerse de que actuaban, bien siguiendo órdenes, bien en connivencia con los aparatos de las fuerzas del orden del Estado. Así lo reflejaba el PNV en su boletín *Euzkadi* de la segunda quincena de mayo:

“En un principio se pensaba que las actuaciones de extrema derecha e incluso las de las mismas fuerzas policiales, Guardia Civil y Policía Armada, obedecían a una ausencia de

³⁶² *El País*, 24-6-1976

³⁶³ *El País*, 4-7-1976

³⁶⁴ *El País*, 13-7-1976

control estatal sobre dichas fuerzas. Pero la pasividad del Régimen y la proliferación de actos llevados a cabo por grupos ajenos al poder, hace pensar si el Gobierno español no está desplazando el peso de la represión hacia organismos paraestatales, de forma que su imagen política, sobre todo de cara al exterior, pueda seguir disfrutando de una cierta credibilidad”.³⁶⁵

Ya ha quedado dicho que el régimen, desde el primer minuto de la Transición, era plenamente consciente de lo urgente que era buscar cauces para resolver el *problema vasco*. En el Poder, más que una preocupación, representaba una auténtica obsesión la *pacificación* del País Vasco. Pero faltaban tanto un análisis global y certero del *problema* como una estrategia coherente a seguir. Las decisiones tomadas desde Madrid fueron en la inmensa mayoría de las ocasiones por detrás de los acontecimientos. Así se expresaba el veterano dirigente peneuvista Juan de Ajuriaguerra en febrero de 1976:

“El propio Régimen intenta ahora aplicar correctivos, en un empeño de buscar una solución. Pero el Régimen no es capaz de solucionar el problema vasco. El estrepitoso fracaso de las vías de fuerza ha quedado bien patente y la vía del diálogo exige un marco democrático que el Régimen no puede, a todas luces, ofrecer. (...) No deseamos otra guerra, y estamos dispuestos a la paz y a la reconciliación. Sin embargo, y en un Decreto-ley reciente y funesto, se nos ha calificado como organización política terrorista”.³⁶⁶

Ajuriaguerra se estaba refiriendo al Decreto-Ley 10/1975, de 26 de agosto, sobre prevención del terrorismo, en vigor, en el que se declaraba fuera de la ley a los “grupos u organizaciones comunistas, anarquistas, separatistas...”.

La falta de respuestas de los dirigentes en muchos casos, o la insuficiencia de las medidas adoptadas, en otros tantos, así como la incomprensión de la naturaleza misma del *problema vasco* y no pocas dosis de intransigencia por parte del núcleo duro del Gobierno de Arias Navarro y de *poderes fácticos* como las Fuerzas del Orden y el

³⁶⁵ PNV. *Euzkadi*. Boletín informativo del Partido Nacionalista Vasco. Segunda quincena de mayo de 1976. (AFSA)

³⁶⁶ PNV. *Euzkadi*. Boletín informativo del Partido Nacionalista Vasco. Semana 15 al 21 de febrero de 1976. (AFSA)

Ejército, contribuyeron a acrecentar el desencanto y la frustración que caracterizaron a la sociedad vasca durante los años de la Transición.

Un episodio de abril de 1976, que relata el entonces ministro José María de Areilza en un libro-diario publicado meses después, refleja bien la miopía del sector más intransigente del Régimen respecto a la cuestión vasca. Rememora una reunión en la Presidencia del Gobierno en la que se discutía sobre la ley electoral, y en la que cita como asistentes a Fraga, Suárez, De Santiago y el propio Areilza. Da a entender que había más ministros presentes:

“En plena discusión del tema de cuántos diputados debe haber por provincia, se utiliza por algún ministro un curioso argumento a favor de la proporcionalidad entre diputados y votantes. ‘Supongamos las Vascongadas –dice-. Son una región rica, fuertemente poblada, con masas inmigradas del resto de España y una politización elevadísima. ¿Qué le vamos a dar al País Vasco? ¿El Estatuto? ¡Sería irresponsable! ¿La reintegración foral? ¡No es verosímil! ¿El concierto económico? ¡Nadie lo admitiría! Pues al menos démosle la proporcionalidad del voto para que reciban algo’”.³⁶⁷

Como sabemos, en menos de tres años el País Vasco tendría las tres cosas -Estatuto, concierto económico y derechos históricos reconocidos en la Constitución-; parafraseando el dicho castizo, para ese viaje, no se necesitaban aquellas alforjas...

A continuación analizamos cuáles fueron los pasos dados desde el Gobierno Arias ante las principales reivindicaciones políticas en el País Vasco durante los primeros meses de la Transición, siempre con la obsesión de la pacificación y de solucionar el *problema vasco*.

2.4. La amnistía

Como hemos dejado apuntado al principio de este capítulo, la petición de amnistía para todos los presos por motivos de intencionalidad política que se encontraban en las cárceles constituyó un clamor a la muerte de Franco en las calles de toda España, y de forma muy especial en el País Vasco. El eslogan “Libertad, Amnistía y Estatuto de

³⁶⁷ AREILZA, 1977, p. 138.

Autonomía” era coreado hasta la saciedad en manifestaciones celebradas en casi todo el país, donde los partidos de izquierda y otros grupos opositores trataban de demostrar su fuerza social. Colegios de médicos y de abogados, rectores de universidades, jueces y fiscales, Ayuntamientos, asociaciones de vecinos, e incluso la Conferencia Episcopal y hasta algunos procuradores en Cortes, reivindicaron la amnistía como paso previo imprescindible a la construcción de una verdadera democracia.

Ya hemos dicho que Don Juan Carlos inauguró su reinado con la concesión de un indulto general, que supuso la excarcelación de unos 700 presos de carácter político³⁶⁸. Pero no satisfizo a la oposición el limitado alcance de aquella medida de gracia, ya que quedaron excluidos, por ejemplo, todos los condenados por “delitos de propaganda de sentido terrorista, o por pertenencia a asociaciones, grupos u organizaciones comprendidos en la legislación sobre terrorismo”.³⁶⁹

El 26 de agosto de 1975 se había aprobado un durísimo Decreto Ley 10/75 de prevención del terrorismo, que estaría vigente durante casi cuatro años –aunque con importantes modificaciones- hasta su sustitución por el de Seguridad Ciudadana, en marzo de 1979. En uno de sus artículos, dejaba fuera de la ley “a los grupos u organizaciones comunistas, anarquistas o separatistas (...) que incurrirán en el grado máximo de las penas máximas previstas en el Código Penal para las asociaciones ilícitas de aquella naturaleza”.³⁷⁰

El indulto del 25 de noviembre de 1975 no supuso, claro, la despenalización de los delitos que habían llevado a sus beneficiarios a las cárceles, tales como la participación en reuniones no autorizadas, el reparto de propaganda de carácter político o la realización de pintadas. Y muchos ciudadanos, sobre todo miembros de sindicatos y de los partidos clandestinos, siguieron siendo detenidos por estos motivos tras aquel

³⁶⁸ Según las fuentes manejadas por la periodista Pilar Urbano, “de los 5.226 beneficiados por el indulto, la mayoría eran delincuentes comunes. No se indultó a ningún encausado por delitos de terrorismo y conexos. Y de los 1.805 presos políticos que había, siguieron en prisión 1.400, el 77,5%”. URBANO, 2014, p. 21.

³⁶⁹ Decreto 2940/1975, por el que se concedía el indulto general con motivo de la proclamación de Su Majestad Don Juan Carlos de Borbón como Rey de España.

<http://www.boe.es/boe/dias/1975/11/26/pdfs/A24666-24666.pdf>

³⁷⁰ Decreto Ley 10/1975 de 26 de agosto, sobre prevención del terrorismo.
<http://www.boe.es/boe/dias/1975/08/27/pdfs/A18117-18120.pdf>

indulto. Según relata la periodista Pilar Urbano, el rey deseaba uno mucho más generoso, que Arias no aceptó.³⁷¹

El Gobierno fue consciente de inmediato de la fuerza como aglutinante social que tenía la petición de amnistía, por lo que no tardó en expresar que se trataba de un asunto prioritario en su agenda. El mismo 1 de enero de 1976 se publicaron en el periódico estadounidense *The New York Times* unas declaraciones del recién nombrado vicepresidente para Asuntos del Interior y ministro de la Gobernación, Manuel Fraga, en las que anunciaba una amnistía para los presos, “pero sólo después de introducir cambios en el Código Penal y en la Ley Antiterrorista”.³⁷²

Sin embargo, el Ejecutivo no dio ningún paso en este sentido a lo largo de los meses. Al contrario, la actividad incesante de ETA y el clima de confrontación social por el descontento político y económico-laboral, fueron la excusa de los ministros más reacios a otorgar la amnistía para orillar el asunto, que se enquistó como uno de los mayores problemas políticos del Gabinete Arias, que demostró una gran torpeza al no calcular el desgaste que iba a suponer la inacción para el Régimen.

La demanda de amnistía era especialmente masiva en las provincias vascas. En las primeras Navidades tras la muerte de Franco se sucedieron los encierros en iglesias y otros recintos de numerosas localidades para exigir su concesión. Y la víspera de la festividad de Reyes de ese nuevo año de 1976 tuvieron lugar las primeras manifestaciones importantes en el País Vasco y Navarra para pedir amnistía para los presos políticos y los exiliados (cuando Franco murió había unos cuatrocientos presos vascos de intencionalidad política y unos quinientos exiliados recientes en el sur de Francia, sin contar los miles de exiliados desde la Guerra Civil³⁷³). Más de 2.000 personas, según publicó *La Gaceta del Norte*, recorrieron de forma pacífica las calles de San Sebastián y otros varios miles de personas, en su mayoría jóvenes, hicieron lo propio en Pamplona.³⁷⁴

Sólo unos días después, en el comienzo de las fiestas patronales de San Sebastián sí se produjeron disturbios y cargas policiales, con varios heridos, cuando algunas personas exhibieron la ikurriña (considerada por las autoridades una *bandera*

³⁷¹ URBANO, 2014, p. 21.

³⁷² *La Gaceta del Norte*, 3-1-1976

³⁷³ FUSI, 2000, p. 259.

³⁷⁴ *La Gaceta del Norte*, 6-1-1976

separatista ilegal) y se oyeron gritos –en castellano y en euskera- a favor de la amnistía para los presos políticos y de la autonomía.³⁷⁵

En medio de manifestaciones en toda España, como gesto de distensión y en un guiño a la oposición, el 6 de febrero de 1976 el Consejo de Ministros revisó el polémico Decreto-Ley de prevención del terrorismo, “con devolución de la contemplación de los delitos correspondientes a la jurisdicción ordinaria”,³⁷⁶ en vez de a la jurisdicción militar.

Los periódicos publicaron el 18 de febrero que ETA había decretado el boicot a la petición de amnistía. *La Gaceta del Norte* explicaba que la banda terrorista consideraba que una amnistía supondría el regreso de muchos exiliados y su inserción en la vida civil, con la consiguiente pérdida de una “cantera de la que poder echar mano en cualquier momento”. Este periódico vaticinaba que se avecinaba una primavera “muy caliente” de acciones terroristas, a menos que el Gobierno lo atajara por dos frentes: el de la investigación policial intensa y el de “la concesión inmediata de una amnistía, antes de que las acciones sean de tal magnitud que la provocación aconseje una demora en la concesión de la amnistía, por razones de seguridad de mayor alcance del que pueda marcar la propia ETA”.³⁷⁷ No deja de resultar significativo que hasta un periódico tan conservador editorializara en este sentido, urgiendo al Ejecutivo a la aprobación sin demora de una amnistía.

Como un goteo incesante, durante los primeros meses de 1976 se fue produciendo el regreso a España de cientos de refugiados políticos vascos, en su mayoría residentes en Francia. La prensa publicó en febrero que ya habían vuelto a sus casas más de un centenar. Y el 21 de marzo pasó la frontera y permaneció unas horas en Irún el destacado dirigente del PNV Miguel Isasi, uno de los 600 refugiados vascos sin causas pendientes con la justicia a los que el Gobierno había facilitado para esa fecha el pasaporte,³⁷⁸ operación que había sido negociada entre Fraga -por parte gubernamental- y el abogado Juan María Bandrés, Iñaki Esnaola y Joaquín Aperribai, ex alcalde de

³⁷⁵ *La Gaceta del Norte*, 21-1-1976

³⁷⁶ *Informaciones*, 7-2-1976

³⁷⁷ *La Gaceta del Norte*, 18-2-1976

³⁷⁸ *La Gaceta del Norte*, 23-3-1976

Deva y hombre muy próximo al PNV, con cierta labor de mediación de Marcelino Oreja.

Bandrés relata cómo fue el encuentro en Madrid para abordar este asunto, el 27 de diciembre de 1975:

“Con Fraga llegamos a algo importante: (...) ‘¿Podrían venir o no [los exiliados políticos vascos que estaban en Euskadi Norte]? A Fraga hay que reconocerle la eficacia: ‘Mándeme usted una lista completa con nombres y apellidos y yo la miraré y en plazo breve le diré si pueden venir o no pueden venir’. Y, efectivamente, yo volví a mi casa, hicimos unas cuantas visitas a Euskadi norte, anunciamos a la gente exiliada lo que había y que se fiaran o no era un problema de ellos, que nosotros no les íbamos a animar, pero que esa opción existía y si se querían apuntar se apuntaban, y si no querían apuntarse, que no se apuntaran. Los polimis dijeron, en aquel entonces, que sí, que se apuntara la gente que estaba allí, sin más; los milis le dijeron a la gente que no. (...) Se apuntaron un número que no andaba muy lejos de los 500. Pasamos las listas a Fraga y con esa eficacia fatigosa, inmediatamente, contestó y retiró un par de nombres o tres, nada más, el resto podía venir. Con aquellas cartas que yo conservo, simplemente con el sello y la firma de Fraga, la gente pasó”.³⁷⁹

Ya hemos dicho que, conforme pasaron los meses, el asunto de la amnistía se mantuvo en punto muerto. La Comisión gestora que se había creado a finales de 1975 en Vizcaya para reclamar las excarcelaciones denunció a mediados de mayo el cambio de actitud del Gobierno, que pasaba de vagas promesas iniciales para indultar a los presos al olvido de la cuestión, e incluso a posiciones claramente contrarias.³⁸⁰

Según una encuesta publicada en mayo, el 50% de los españoles estaba a favor de la amnistía y sólo el 13% se declaraba contrario a su concesión. Un editorial de *El País* el 16 de mayo reflejaba bien la opinión de al menos esa mitad del país:

“La amnistía, en las circunstancias actuales, no es simplemente un acto humanitario de gracia, sino sobre todo una decisión de alto significado político. No es posible construir una democracia mientras el ejercicio de las libertades públicas conserve entre nosotros naturaleza delictiva. Y con una medida así, el Gobierno cobraría nuevamente credibilidad en lo que se refiere a las promesas de democratización. Porque no hay elecciones generales posibles sin una amnistía total para todos los delitos de matiz

³⁷⁹ CASTRO, 1998, pp. 126 y 127.

³⁸⁰ *El País*, 14-5-1976

político, de la que, por razones obvias, sólo deberían quedar excluidos los llamados delitos de sangre”.³⁸¹

Quedaba clara la pérdida de credibilidad que también en este asunto había sufrido ya el Ejecutivo, sólo unos meses después de su formación.

Las manifestaciones en toda España para exigir la amnistía se multiplicaron en verano de 1976. La segunda semana de julio –ya con Suárez en la Presidencia- se celebró una Semana pro-amnistía con carácter nacional, que congregó a miles de personas en la práctica totalidad de las ciudades del país. Algunos periódicos publicaron que en Valencia se reunieron 100.000 personas y en Bilbao, otras 150.000, por poner sólo dos ejemplos.

(Sobre cifras de asistencia a manifestaciones recogidas en distintos epígrafes de este trabajo, debemos aclarar que aportamos por cuanto resultan ilustrativas las que hemos localizado en diarios de la época, anuarios o algunas monografías, admitiendo que en algunos casos puedan estar algo infladas por sus convocantes, como suele ocurrir en este tipo de actos; no tenemos forma de poder ser más rigurosos con estas cifras.)

Hasta el Arzobispo de Santiago de Compostela, monseñor Suquía, aprovechó una homilía a mediados de julio de 1976, con motivo del Año Santo Compostelano, para decir:

“Confío en que tanto Su Majestad el rey como el actual Gobierno de la nación (...) se harán eco del sentir cada vez más extenso del pueblo español (...). El indulto y la amnistía allanarán los caminos hacia una auténtica reconciliación entre todos los españoles”.³⁸²

Suárez acababa de ser nombrado presidente del Gobierno. Como en tantas otras cuestiones, había quedado demasiado claro que un Ejecutivo dirigido por Arias Navarro no podía dar respuesta a aquella clamorosa exigencia de amnistía, que se convertía así en una de las muchas *patatas calientes* que le correspondía ya afrontar a su sucesor, como veremos en el siguiente capítulo.

³⁸¹ *El País*, 16-5-1976

³⁸² *El País*, 18-7-1976

2.5. Régimen especial para Vizcaya y Guipúzcoa

Nada más echar a andar el primer Gobierno de la Monarquía, el vicepresidente para Asuntos de Interior y ministro de la Gobernación, Manuel Fraga, pidió que se aceleraran los estudios sobre un régimen administrativo especial para Vizcaya y Guipúzcoa. Se trataba de un asunto importante, porque, durante los primeros meses de la Transición, ésta fue la vía impulsada desde las más altas instituciones del Estado para tratar de solucionar el *contencioso vasco*. Aunque, como analizaremos, era más un parche cosmético que una verdadera respuesta a las demandas políticas existentes.

De la preocupación tan enorme que sentían por el *problema vasco* tanto el rey como los dirigentes a los que correspondió gestionar el postfranquismo, aun sin comprender al principio su verdadera dimensión, da fe el hecho de que ya el 7 de noviembre de 1975 –no había muerto aún el dictador– se aprobara el Decreto por el que se creaba la Comisión para el mencionado estudio de la implantación de un Régimen administrativo especial,³⁸³ en un Consejo de Ministros presidido por Don Juan Carlos, todavía príncipe de España.³⁸⁴

Que estando todavía vivo Franco se adoptara aquella medida es la prueba más fehaciente de que importantes figuras del Régimen estaban convencidas de lo urgente que era desactivar el *problema vasco*. Según rememora Marcelino Oreja, algunas personalidades como él mismo o el entonces presidente de la Diputación de Guipúzcoa –además de procurador en Cortes y miembro del Consejo del Reino– Juan María Araluce, empujaron a que se creara esa Comisión porque defendían la necesidad de la inmediata restauración de los conciertos económicos en Vizcaya y Guipúzcoa.³⁸⁵ (Aunque enseguida veremos que este objetivo no tendría el respaldo gubernamental.)

Así lo relata el mencionado Marcelino Oreja en sus Memorias:

³⁸³ El Decreto se publicó en el BOE el 3 de diciembre de 1975.

³⁸⁴ Una figura vizcaína tan destacada como Javier de Ybarra y Bergé –empresario, consejero del Banco de Vizcaya y presidente de *El Correo*, había sido presidente de la Diputación de Vizcaya, alcalde de Bilbao y procurador en Cortes; en 1977 fue secuestrado y asesinado por ETA– publicó un artículo sobre la tradición vasca en el que decía que “la acertada decisión del Consejo de Ministros (...) produce honda satisfacción en quienes sienten el palpito de la auténtica tradición”. *El Correo español. El Pueblo Vasco*, 28-11-1975.

³⁸⁵ Entrevista del autor a MARCELINO OREJA. 12-4-2016.

“El tema político al que dediqué mayor atención en los últimos meses del año 1975 junto a otros compañeros de las Cortes y, sobre todo, Juan Mari Araluce, fue a la solicitud del restablecimiento del Concierto Económico en las provincias de Guipúzcoa y Vizcaya, que se tomó en consideración en un Consejo de ministros del mes de noviembre. Fue pocas semanas antes de la muerte de Franco (...) y se reconoció la necesaria apertura de negociaciones al respecto. Siempre me pareció un inmenso error, cometido en 1937, la suspensión de un régimen concertado llevado a cabo por las diputaciones que beneficiaba tanto al erario público como a los contribuyentes. Abolir el sistema fue una torpeza tan insigne como hubiera sido privar a Madrid de la capitalidad del Estado por haber luchado hasta el último día de la guerra contra los ejércitos de Franco. Aquella decisión produjo en muchos vascos un sentimiento de hostilidad y rencor del que pudieron derivarse más tarde reacciones que, aunque no fueran justificables, sí explican la extensión del sentimiento nacionalista a muchos de los que en otras circunstancias se hubieran mantenido en posiciones menos radicales. Parecía que por fin se enmendaban algunos errores”.³⁸⁶

La iniciativa de crear esta Comisión, como se demostraría en muy poco tiempo, estaba condenada al fracaso desde su mismo planteamiento. Sobre todo porque uno de los objetivos no declarados era que sirviera para aplazar la creación de un ente político vasco; para ganar tiempo, en definitiva. Y desde el minuto uno de la Transición, el clamor ciudadano en demanda de un Estatuto de Autonomía para todas las provincias vascas (en ese momento, la práctica totalidad de las organizaciones políticas de Euskadi sólo contemplaban la unión de Navarra), excedía con creces las metas máximas que podían salir de la citada Comisión, que sólo afectaba a dos provincias, cada una por separado.

El PNV, por ejemplo, en su boletín *Euzkadi*, a finales de diciembre de 1975, dejó clara su posición:

“Alfredo Les Floristán [geógrafo de la Universidad de Navarra] ha dicho que deben devolverse a Guipúzcoa y a Vizcaya los conciertos económicos ‘sin más discusión ni preámbulo’. No está mal. Sin embargo, los vascos no nos conformamos ya con migajas, sino que comenzamos a hablar de estas cosas partiendo de la base del Estatuto de Autonomía aprobado el 1 de octubre de 1936 por unas Cortes representativas”.³⁸⁷

³⁸⁶ OREJA, 2011, p. 122.

³⁸⁷ PNV. *Euzkadi*. Boletín informativo del Partido Nacionalista Vasco. Semana 15 al 21 de diciembre de 1975. (AFSA)

En la misma línea escribía José Miguel de Azaola, influyente escritor bilbaíno del llamado Grupo Alea y buen conocedor de la historia vasca:

“Un régimen especial no resuelve el *problema vasco*; (...) la descentralización –sea cual sea su amplitud- que se aplique a Guipúzcoa y a Vizcaya sólo puede tener sentido y, a la larga consolidarse, si va emparejada con la regionalización; es decir, si no se reduce a Guipúzcoa y Vizcaya. (...) ¿Por qué, entonces, no se prevé el establecimiento de un *régimen especial* para el conjunto de las provincias vascongadas? ¿Por qué ese régimen no ha de ser extensivo a Navarra, tan estrechamente ligada a aquéllas por lazos de mil clases?”³⁸⁸

Aun así, el primer Gobierno de la Monarquía hizo oídos sordos a la demanda sin duda mayoritaria de “regionalización” de la ciudadanía vasca y centró sus esfuerzos en la aprobación de ese régimen especial para Vizcaya y Guipúzcoa, como si fuera la panacea para resolver o al menos encauzar el *problema vasco*.

Desde la aprobación del Decreto se sucedieron las reuniones y los contactos informales entre representantes de corporaciones locales de ambas provincias y algunas instituciones. Una de las más publicitadas fue la comida de trabajo celebrada casi al inicio del nuevo año, el 19 de enero, en la Sociedad Bilbaína. *La Gaceta del Norte* informaba del encuentro en estos términos:

“Existe una tónica general que podríamos denominar de estilo foral, porque el régimen especial, según se contempla ahora, no puede afectar solamente a lo económico, lo que sería una mutilación al tema, sino a la puesta en marcha de lo que sea válido actualmente y sirva del régimen tradicional, en línea con el testamento político de Franco y el último discurso del rey”.³⁸⁹

Importantes sectores de la derecha tradicional vasca ligada al Régimen pretendían volver a enarbolar la bandera foral, aprovechando los debates de la Comisión que iba a crearse. Apuntemos desde ya que, ante el portazo que las autoridades en Madrid dieron inicialmente a la restauración foral, en no mucho tiempo su defensa quedaría casi exclusivamente circunscrita al ámbito nacionalista, sobre todo cuando se trató de defender en 1978 los derechos históricos durante la elaboración de la Constitución. La voz de los foralistas vascos que reivindicaban su españolidad quedó muy pronto

³⁸⁸ *El País*, 19-4-1976

³⁸⁹ *La Gaceta del Norte*, 20-1-1976

silenciada, a diferencia de lo que ocurriría a lo largo de la Transición en Navarra, donde fue la *derecha españolista* la que defendería con mayor ardor la foralidad del Antiguo Reino.

El 21 de enero de 1976 tuvo lugar en Madrid el acto de constitución de la Comisión para el Régimen Administrativo Especial para Vizcaya y Guipúzcoa, formada por treinta y dos miembros (dividida en siete ponencias), que tendría como presidente a Luis Jordana de Pozas. La Comisión estaba formada por procuradores en Cortes y consejeros nacionales de las dos provincias afectadas; delegados de Ayuntamientos y de las diputaciones de ambos territorios; y por un representante de cada uno de los siguientes Ministerios: Presidencia del Gobierno, Obras Públicas, Educación y Ciencia, Trabajo, Industria, Agricultura y Vivienda.

Se estableció que a comienzos de junio debían estar finalizadas las tareas y que entonces se elevaría al Gobierno un informe definitivo para que, después, el Consejo de Ministros adoptara un acuerdo sobre el asunto. Fraga, que presidió el acto de constitución, declaró solemne a los asistentes que el asunto era urgente y un tema de “preocupación y atención singulares” para el Gobierno. Pero al mismo tiempo dejó muy claro cuál era el campo de juego y la filosofía regionalista del Ejecutivo: “El separatismo comporta la más brutal negación de lo que es y representa un Estado moderno, en permanente tensión de eficacia, libertad y justicia”.³⁹⁰

Aquellas palabras de Fraga coincidieron con las pronunciadas apenas una semana después por el presidente del Gobierno, Carlos Arias Navarro, durante su discurso ante el Pleno de las Cortes españolas para exponer el programa del Gabinete:

“Regionalismo y autonomía no son pasos hacia ninguna forma de nacionalismo ni menos de separatismo. Son, al contrario, medios realistas para que todos participemos desde nuestras propias peculiaridades en la suprema unidad de España”.³⁹¹

Cabe subrayar la importancia de que Arias no dudara en hablar de “autonomía”, sin duda fruto de la gran presión política del momento por parte de las fuerzas opositoras.

A partir de la constitución de la Comisión, las dos Diputaciones de Vizcaya y de Guipúzcoa disponían de cuarenta y cinco días para presentar sus proyectos de regímenes

³⁹⁰ *La Gaceta del Norte*, 22-1-1976

³⁹¹ *La Gaceta del Norte*, 29-1-1976

especiales. El mismo 21 de enero Manuel María Escudero Rueda, guipuzcoano, procurador en Cortes por el tercio familiar de los considerados *aperturistas*, y miembro de la Comisión, declaró en Radio Nacional:

“Si logramos que las dos provincias, junto con Álava, hablen de la restitución foral en la situación anterior a 1839 y que en 1936 tuvo la versión del estatuto de autonomía, puede traer definitivamente la paz. (...) Yo espero (...) tratar de que tengan vigencia en nuestro país las instituciones anteriores a 1839, naturalmente actualizadas”.³⁹²

Era una visión optimista de alguien que, sin embargo, insistamos, creía que era la oportunidad para acometer la restauración foral y que pensaba que de la Comisión podía salir un acuerdo de regionalización, aludiendo incluso al Estatuto del 36.

Pero otras figuras de las márgenes del Régimen se distanciaron por completo. Fue el caso del procurador familiar por Guipúzcoa, Gabriel Zubiaga Imaz, que renunció a formar parte de la Comisión por su “falta de representatividad” y porque, en su opinión, era la evidencia de que el Gobierno no entendía la “cuestión política vasca”, ya que, como manifestó, toda solución pasaba por el reconocimiento de los derechos recogidos en los antiguos Fueros y por la unidad étnica, política, cultural y económica de Álava, Vizcaya, Guipúzcoa y Navarra.³⁹³

Comisionados vascos como Enrique Guzmán, presidente de la Cámara de Comercio de Vizcaya, o Adrián Celaya, asesor por parte de la Diputación vizcaína, trataron de hacer oír sus voces en las reuniones y reclamaron que se estudiara todo lo que tenía en común la comunidad vasca, respetando siempre las peculiaridades de cada una de las provincias. Y para ello propusieron la creación de un órgano, el Consejo Regional, que

³⁹² *La Gaceta del Norte*, 22-1-1976

³⁹³ “El procurador familiar por Guipúzcoa, Gabriel Zubiaga Imaz, renuncia a formar parte de la Comisión. Aduce falta de representatividad y porque entiende que el auténtico problema es el de la cuestión política que afecta a todo el pueblo vasco. (...) Ha presentado a la Comisión un escrito en el que defiende que la realidad del pueblo vasco, con su personalidad propia, no está reconocida en el ordenamiento jurídico-político y, más aún, está acallada, tanto en sus manifestaciones políticas como culturales, por el centralismo. Añade que la solución al problema vasco, por encima de fórmulas parciales, debe pasar por el reconocimiento de los derechos recogidos en los antiguos fueros, y por la unidad étnica, política, cultural y económica que constituyen Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya. (...) En cuanto a la composición de la Comisión, señala su falta de representatividad, ya que gran parte de sus miembros han sido designados por el Gobierno y no hay representantes elegidos democráticamente por el pueblo vasco”. *La Gaceta del Norte*, 22-1-1976.

sería el encargado de aglutinar los intereses de todos los vascos de las cuatro provincias, desde la Ribera de Navarra hasta las Encartaciones de Vizcaya.

Sin embargo, nada podían hacer frente a la miopía gubernamental. En la Comisión se rechazó de pleno este propósito y de forma tajante se concluyó que la “región vasca” no podía ser abordada en ese foro, en el que debían limitarse al estudio del régimen especial para Vizcaya y Guipúzcoa. El Gobierno de Arias Navarro, lo hemos subrayado ya, no quería ni oír hablar de una región vascongada.

La actitud del Poder central provocó un enojo aún mayor entre los comisionados vascos –amén de entre los ciudadanos- cuando el 20 de febrero de 1976 sí se creó una Comisión para el estudio de un régimen administrativo para las provincias catalanas, con vistas a la futura institucionalización de una región catalana.³⁹⁴ El agravio comparativo resultaba a todas luces insufrible.

A principios de febrero se celebró una Semana de Conferencias sobre el concierto económico y el Estatuto vasco, organizada por el Centro de Estudios Universitarios Vascos de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Bilbao (convertida en 1980 en Universidad del País Vasco). Inauguró las jornadas el procurador antes mencionado, Manuel María Escudero Rueda, quien dijo:

“Creo que el Gobierno tiene intención de arreglar el *problema vasco*. En el Gobierno hay gente que lo entiende y otra que no. (...) Pienso que es el momento de configurar una región vasconavarra”.³⁹⁵

³⁹⁴ TAMAYO SALABERRIA, 1991, pp. 22 y 23.

³⁹⁵ *El Correo español. El Pueblo Vasco*, 3-2-1976. En el mismo ejemplar del periódico se recogían unas declaraciones al diario *Sud-Ouest*, en el que Fraga declaraba: “(...) un esquema de autonomía que debería dar a Guipúzcoa y Vizcaya un estatuto comparable al de Navarra, o más previsiblemente a Álava. Parecidas soluciones podrían adoptarse para Cataluña y Baleares”.

Una semana después, el gobernador civil de Guipúzcoa, Emilio Rodríguez Román, en declaraciones también al *Sud-Ouest*, sostuvo que el problema vasco “no es un mal incurable” y refiriéndose al porvenir de las cuatro provincias vascas españolas, dice que se está estudiando con “un espíritu de apertura y teniendo en cuenta las aspiraciones de la población, un régimen administrativo particular para Guipúzcoa y Vizcaya”. *El Correo español. El Pueblo Vasco*, 10-2-1976.

Ambos casos son ejemplos del diagnóstico para resolver el problema vasco que se impuso en el seno del Gobierno, que, sin embargo, estaba muy lejos de satisfacer el anhelo mayoritario de la población vasca. Pueden interpretarse como síntomas de eso a lo que el procurador Escudero Rueda se refería cuando decía que en el Ejecutivo había gente que entendía el problema vasco y otra que no.

Vemos cómo algunos comisionados vascos aún no habían perdido la esperanza, por más que se dieran cuenta de que en el Ejecutivo español faltaba sensibilidad y olfato para entender qué demandaban los ciudadanos vascos.

El 23 de febrero, las Diputaciones de Vizcaya y Guipúzcoa presentaron en Madrid sus voluminosos trabajos sobre un régimen administrativo especial para las dos provincias. El procurador Escudero Rueda volvió a demostrar su protagonismo en este asunto pidiendo a la Comisión que se solicitara al Gobierno la inmediata abolición del decreto de 23 de junio de 1937 (en el que se había tachado de “traidoras” a las dos provincias), la acomodación de Guipúzcoa y Vizcaya al concierto de Álava y a las condiciones establecidas por el mismo en la última renovación de 1952, y el inicio de los estudios precisos para proceder al “arreglo” de los Fueros.

La abierta reivindicación foral de Escudero Rueda se correspondía con su cercanía al movimiento carlista y estaba en las antípodas del sentido que la misma reclamación tenía para los nacionalistas, quienes vinculaban los Fueros con soberanía originaria vasca o independencia, según los casos.

A finales de febrero, la prensa informaba de los primeros avances en el seno de la Comisión. Parecía haber consenso generalizado en que las Diputaciones de Vizcaya y Guipúzcoa volverían a ser “forales” y se decía que éstas serían las encargadas de negociar con el Gobierno central un concierto económico.³⁹⁶ El planteamiento remitía al modo de obrar durante la Restauración, como vimos en el primer capítulo.

El pleno de la Comisión se reunió un total de diez ocasiones a lo largo de 1976. Pero a finales de mayo ya se evidenció lo alejados que estaban sus planteamientos de las aspiraciones de la mayoría ciudadana en Vizcaya y Guipúzcoa, que, recordémoslo una vez más, exigía en las manifestaciones un Estatuto de Autonomía. El más explícito fue el mismo presidente de la Diputación vizcaína, Pedro Arístegui, quien, en una de sus intervenciones ante el pleno, declaró:

“La Diputación de Vizcaya rechaza totalmente las posiciones concretas de los distintos informes recibidos hasta la fecha, salvo aspectos escasísimos y marginales, por otra

³⁹⁶ *El Correo español. El Pueblo Vasco*, 26-2-1976.

parte sin influencia esencial, porque lo redactado no es un régimen administrativo especial. (...) Nuestras tradiciones, nuestra buena forma de entender la cosa pública, nuestra historia y nuestras aspiraciones, no son privilegios: queremos orden en nuestras peculiaridades, que se tengan en cuenta las características de nuestra tierra y que se establezca un régimen administrativo justificado por nuestra historia, en el que se respete la buena manera de Vizcaya y Guipúzcoa para gobernar y administrar, y no sólo en el aspecto de los servicios, sino, también, en el de la gestión tributaria”.³⁹⁷

Aunque los informes de trabajo de las siete ponencias de la Comisión (Presidencia, Obras Públicas, Trabajo y Vivienda, Educación y Ciencia, Información y Turismo, Hacienda y Gobernación) no eran aún definitivos, el periódico *El País* publicó el 26 de mayo que, por lo que había trascendido, daba la impresión de que no habían renunciado al férreo centralismo, y consideraba que poco o nada podía conseguirse en ese primer y tímido intento descentralizador. Además, el periódico ponía el dedo en la llaga al sentenciar que “frente al Estatuto de Autonomía que reclaman la casi totalidad de los grupos de oposición, un régimen especial que ni siquiera satisface a sus defensores, sólo puede agravar las actuales tensiones existentes en el País Vasco”.³⁹⁸

En este sentido, el Ayuntamiento de Elgóibar, en línea con varias decenas de consistorios del País Vasco y Navarra, adoptó un acuerdo a principios de junio en el que solicitaba la plena reintegración foral “puesto que un régimen administrativo especial parece que contempla aspectos puramente económicos sin tener en cuenta íntegramente la problemática propia de nuestra región, basada en nuestra propia personalidad y tradición histórica irrenunciable por nuestro pueblo”. Además, el Ayuntamiento de esta localidad guipuzcoana pedía que en la Comisión se diera “entrada a una comisión representativa de los municipios o, en su caso, a la creación de una comisión especial con la mayor representación municipal posible para los estudios preliminares y concretos tendentes a la redacción de un proyecto para la restauración foral que se solicita”.³⁹⁹

³⁹⁷ *El País*, 26-5-1976

³⁹⁸ *El País*, 26-5-1976

³⁹⁹ *El País*, 3-6-1976

Los trabajos de la Comisión en Madrid estaban definitivamente abocados al fracaso, porque resultaba evidente que no respondían a las demandas del momento, aunque los gobernantes españoles miraran hacia otro lado.

Las tensiones en el seno de la propia Comisión se hicieron evidentes en junio. Primero, se cumplió el plazo -fijado inicialmente para el día 3 de ese mes- sin que se elevara el informe final al Gobierno. Tres semanas después, la prensa se preguntaba por qué nadie daba ninguna explicación oficial al hecho de que el informe siguiera sin estar acabado. Entretanto, se fueron filtrando las conclusiones de las ponencias que se habían presentado en la sesión plenaria celebrada el 1 de junio. El periódico *El País* publicó el 22 de junio que la redacción de algunos artículos no había gustado en algunas esferas de la Administración central, que preferían fórmulas “menos descentralizadoras”, considerando el régimen especial para las dos provincias una cuestión “peligrosamente regionalista”, mientras que, por el contrario, dirigentes políticos de la oposición, aún ilegal, dejaron claro que no se iban a conformar con ninguna fórmula que estuviera por debajo del estatuto de autonomía.⁴⁰⁰ Y para acabar de complicar las cosas, Pedro Arístegui dimitió como presidente de la Diputación vizcaína el 21 de junio por su rechazo frontal al desarrollo de la Ponencia, tal como ya había expresado semanas antes.

A modo de conclusión, subrayemos que mientras en las tres provincias vascas -y en menor medida en Navarra- la exigencia de un Estatuto de Autonomía para todo el País Vasco era el mínimo común denominador de todas las fuerzas políticas de la oposición y un objetivo que arrastraba tras de sí a la mayoría de los ciudadanos, en Madrid se sucedieron a lo largo de todo el mandato de Arias Navarro estas reuniones de la Comisión; poco más que un *pasatiempo* con el que el Ejecutivo pretendía ganar tiempo, ignorar cualquier reclamación de un régimen autonómico vasco, y conceder alguna migaja descentralizadora a Vizcaya y Guipúzcoa, lo que para los ministros más recalcitrantes –eran mayoría- en modo alguno podía incluir la devolución de los conciertos económicos. Ésta era la *solución mágica* con la que el primer Gobierno de la Monarquía pretendía atajar el *problema vasco*. Y mientras, como hemos explicado, la frustración social se disparaba, la violencia de distintos orígenes se hacía insoportable y

⁴⁰⁰ *El País*, 22-6-1976

el rechazo hacia lo que España simbolizaba se incrementaba en Euskadi a marchas forzadas.

2.6. Restauración foral

La petición de reintegración o restauración foral fue una de las mayores reivindicaciones políticas en el País Vasco desde el inicio de la Transición, apoyada por grupos de muy diversa ideología. Acabamos de ver cómo las Diputaciones todavía franquistas de Vizcaya y Guipúzcoa intentaron canalizar esta reivindicación a través de la Comisión gubernamental para el estudio de un régimen especial para ambas provincias. Y hemos visto también cómo los planteamientos centralistas de los dirigentes del Régimen chocaron con esta reivindicación en el seno de este organismo.

Lo cierto es que la demanda de reintegración foral al comienzo de la Transición se hacía muchas veces de forma deliberadamente ambigua. Porque, al igual que había sucedido a finales del siglo XIX y principios del XX, era algo que no significaba lo mismo para grupos de distintas ideologías. En un amplio abanico se situaban desde los nacionalistas que identificaban los Fueros con soberanía vasca originaria hasta quienes los consideraban la máxima expresión de la *españolidad* de las provincias vascas por su singularidad histórica y jurídico-institucional reconocida y amparada por la Monarquía hispánica hasta su abolición.

Hay que decir que la izquierda en general estaba bastante ajena a las pretensiones forales. Los socialistas nunca mostraron entusiasmo por instituciones que consideraban reliquias históricas del pasado y, aun defendiendo con vigor los hechos diferenciales, su visión del autogobierno iba poco más allá de la experiencia estatutaria de la Segunda República. Y en la izquierda *abertzale* tampoco era una bandera muy agitada al principio de la Transición. Como explica Patxo Unzueta, “la cosa foral era algo que se veía como marciano, por lo menos por parte de la juventud. Intelectuales que escribían, por ejemplo, en *Muga* [revista vinculada al Partido Nacionalista Vasco], u otros como Azaola son los que hicieron ver que el autonomismo bebía del foralismo. Pero no se podía ser nacionalista y foralista a la vez, como jugó el PNV en el debate constitucional; Azaola decía que si no se renunciaba a la independencia, no se podía reivindicar el

foralismo. El caso es que en la Transición era algo que entre los jóvenes no permeaba, tenía mucha más fuerza la autodeterminación”.⁴⁰¹ En la misma línea se pronuncia Francisco Letamendia: “En la calle no tenía la mínima incidencia eso de la reintegración foral, no se vivía en absoluto. Era algo muy alambicado, que nadie entendía, a lo que se agarró el PNV como a un clavo ardiente”.⁴⁰²

La derecha tradicional vasca no nacionalista, heredera tanto del carlismo como del liberalismo monárquico de la Restauración, absolutamente identificada con la Dictadura, trató de defender en 1976 el ideario foralista. Hemos señalado en páginas anteriores cómo destacados procuradores en Cortes de procedencia vasca, por ejemplo, defendieron sin éxito ante el Gobierno de Arias Navarro la necesidad de reconocimiento del hecho diferencial vasco y la restitución de las instituciones forales, debidamente actualizadas, algo que harían también con Suárez.

Valga en esa línea como ejemplo la iniciativa de la asociación Unión Nacional Española (UNE), fundada en 1975 por destacados dirigentes franquistas de tendencia carlista como Antonio María de Oriol o Juan María de Araluce, con la presidencia del ex ministro Gonzalo Fernández de la Mora. Reunidos sus miembros en Guernica, el 22 de febrero de 1976, tomaron el siguiente acuerdo:

“Dirigirse a S. M. el rey don Juan Carlos I, suplicando: Conceda su regia autorización para que puedan ser convocadas las Juntas Generales del Señorío de Vizcaya, en la tradicional Casa de Juntas de Guernica, a la sombra del venerable y secular árbol, símbolo de nuestros Fueros y Libertades, rogándole presida la primera junta general, para que este pueblo euskaldún tan amante de sus Fueros y de su rey, pueda así aclamarle como Señor de Vizcaya. ¡Gora Euskalherria! ¡Viva siempre España! ¡Viva el Señor de Vizcaya!”.⁴⁰³

La iniciativa de la UNE entroncaba directamente con la defensa foral que tradicionalmente había hecho el carlismo. De hecho, durante el franquismo, muchos sectores carlistas interpretaron el mantenimiento de la supresión de los Fueros y el arrebató de los conciertos para Vizcaya y Guipúzcoa por el decreto abolitorio de 1937

⁴⁰¹ Entrevista del autor a PATXO UNZUETA. 24-4-2015.

⁴⁰² Entrevista del autor a FRANCISCO LETAMENDIA. 11-3-2013.

⁴⁰³ *La Gaceta del Norte*, 26-2-1976.

como un desaire, tal como explican Mercedes Vázquez de Prada y Francisco Javier Caspistegui.⁴⁰⁴ Y fueron varias las ocasiones a lo largo de la Dictadura en las que destacados dirigentes del régimen en Vizcaya y Guipúzcoa reclamaron su restauración. Aunque mantuvieron siempre su lealtad al franquismo pese a su traición a este aspecto esencial del ideario carlista.

Sin embargo, ya en democracia, conforme el *problema vasco* adquirió mayor virulencia, las reclamaciones forales desde sectores tradicionalistas en Euskadi se fueron matizando. Lo foral siguió siendo un elemento constitutivo del ideario tradicionalista, pero, ante el temor a la pérdida de la unidad nacional, fue quedando paulatinamente en un segundo lugar, “condensado y acogido a la amplitud del principio Patria”.⁴⁰⁵

Debemos tener en cuenta que en la Transición las derechas vascas españolistas –en rigor hay que hablar en plural por su heterogeneidad, igual que ocurría en el espectro del nacionalismo o de las izquierdas- se sintieron de inmediato arrolladas por los acontecimientos, al ver cómo las posiciones del Régimen se hundían con rapidez. Como explica el profesor de Historia del Pensamiento Político de la UPV, Pedro José Chacón, tuvieron que empezar a resarcirse de dos lastres, cada cual más paralizante:

“Por un lado, la vampirización que sobre ellas había ejercido el franquismo, que acabó en el País Vasco con toda la tradición carlista y liberal conservadora. Los primeros que tuvieron que sufrir y lamentarse por la derogación del concierto económico en las *provincias traidoras* fueron todos los vizcaínos y guipuzcoanos que habían luchado por su religión y sus tradiciones integrando los tercios de las Brigadas de Navarra que tomaron Guipúzcoa y luego Vizcaya. A consecuencia de este primer lastre, el nacionalismo vasco se quedó con todo el argumentario político del foralismo y fue exclusivamente con este bagaje teórico con el que negoció la presencia de lo vasco en la Constitución de 1978. Y, por otro lado, segundo lastre, empezó a actuar de manera inmisericorde un terrorismo etarra absolutamente incapaz de distinguir entre fascismo, tradicionalismo, liberalismo conservador o progresista: para los ideólogos de ETA España siempre ha sido y será franquista o fascista, tanto da”.⁴⁰⁶

⁴⁰⁴ VÁZQUEZ DE PRADA y CASPISTEGUI, 1996.

⁴⁰⁵ VÁZQUEZ DE PRADA y CASPISTEGUI, 1996, pp. 318 y 319.

⁴⁰⁶ *El Correo Español-El Pueblo Vasco*, 28-9-2012.

Estas circunstancias explican que, en muy poco tiempo, ya en Democracia, se acabara imponiendo de forma prácticamente exclusiva la visión nacionalista en lo referente al ideario foral. Y por parte de los sucesivos Gobiernos españoles, la petición de reintegración sólo se abordó como una transacción política a través de la que era posible hacer concesiones al PNV y al espectro de la izquierda *abertzale* para tratar de acabar con el *problema vasco*. Marcelino Oreja explica así a qué se debió este hecho:

“Es comprensible que el nacionalismo se hiciera con la bandera foral, porque [en Madrid] había muchos sectores en contra: militares, sectores más ultras del régimen, muchos sectores de UCD que no lo veían...”⁴⁰⁷

José Antonio Pérez Pérez explica que la apelación a la recuperación del régimen foral era en realidad un instrumento “simbólico”. Porque muchas reivindicaciones autonomistas buscaron su legitimidad en los Fueros y, al mismo tiempo, la mitificación de éstos serviría para sustentar la reclamación del autogobierno mediante la fórmula de los derechos históricos, un estatus intermedio entre la autonomía y la independencia, que permitió al PNV mantener una relación de ambigüedad con respecto a España.⁴⁰⁸

La petición de restauración foral fue una de las principales banderas del conocido como Movimiento de Alcaldes o Grupo de Vergara, que tuvo una gran importancia durante la Transición en el País Vasco, ya que contó con un significativo respaldo popular y se convirtió en uno de los interlocutores del Poder.

No se sabe a ciencia cierta la fecha de la primera reunión del Grupo, pero fue en la primavera de 1975, en algún lugar clandestino del Alto Deba (Guipúzcoa), cuando personas de diferentes municipios, muchos de ellos concejales de los todavía Ayuntamientos franquistas (hasta 1979 no se celebraron las primeras elecciones municipales y forales democráticas), y otros mucho miembros de colectivos sociales muy activos, empezaron a debatir sobre la forma de llevar a la gestión municipal las preocupaciones sociales vascas. Y llegaron a la conclusión de que era necesario acceder a la gestión municipal directa para afrontar desde el poder real los problemas vascos. El

⁴⁰⁷ Entrevista del autor a MARCELINO OREJA. 12-4-2016.

⁴⁰⁸ PÉREZ PÉREZ, 2009, pp. 305 y 306.

asunto generaba controversia, por el temor a ser tachados de colaboracionistas del Régimen. Pero, finalmente, muchas de estas personas decidieron participar en las elecciones municipales que se celebraron el 25 de enero de 1976 (las últimas de la llamada *democracia orgánica*), en las que resultaron elegidos los ediles que formarían el Grupo de Alcaldes.

Nunca fue un grupo homogéneo ni cerrado. En la prensa de la época se aludía al mismo de diferentes formas: Grupo de los 24, Grupo de los 18, los 46 alcaldes guipuzcoanos... La variabilidad respondía al número que participaba en las sucesivas reuniones o suscribía los acuerdos. A mediados de 1976, la formación de una comisión permanente dio continuidad al trabajo del movimiento y agilidad a sus múltiples gestiones ante el Gobierno, las instituciones regionales o los partidos políticos. También hay que decir que hasta la celebración de la conocida como Cumbre de Chiberta entre fuerzas nacionalistas vascas y ETA, en la primavera de 1977, en la que participó el Grupo de Alcaldes, sus miembros actuaron de una forma apartidista. Chiberta marcaría un punto de inflexión. Muchos de los ediles del movimiento se afiliaron después a partidos y la importancia del colectivo empezó a declinar tras las primeras elecciones democráticas (15 de junio de 1977), hasta su definitiva disolución en 1979.

Pero volviendo a 1976, la fuerza que cobró el Grupo en sólo unos meses fue extraordinaria. Todo a raíz del episodio que justamente dio nombre al movimiento: el acuerdo del pleno del Ayuntamiento de Vergara, el 29 de marzo, de pedir al rey la restauración de los Fueros, así como de impulsar un proyecto de Estatuto vasco similar al de Estella de 14 de junio de 1931, que como ya hemos explicado nunca vio la luz. El texto era la plasmación de los acuerdos adoptados en las reuniones previas que habían mantenido concejales de varios pueblos, movidos por la reivindicación foral. El entonces alcalde de Vergara, José Luis Elcoro, explicaría posteriormente que decidieron escribir al monarca porque “la reivindicación foral debía dirigirse directamente al rey, ya que los Fueros se firmaban siempre con la Monarquía de España”.⁴⁰⁹

De poco sirvió la reacción del Gobierno, que, a través del gobernador civil de Guipúzcoa, suspendió el 5 de mayo el acuerdo del Ayuntamiento de Vergara por

⁴⁰⁹ URRUTIA, 2006, p. 37.

adolescer “de un vicio de manifiesta ilegalidad”, al mismo tiempo que prohibió las reuniones que se venían celebrando en este Consistorio, a las que asistían representantes de otros municipios guipuzcoanos.⁴¹⁰ La suspensión no hizo sino dar más publicidad al incipiente movimiento y en las semanas posteriores se sumaron en cascada al mismo acuerdo más de cincuenta Ayuntamientos. Como explica Txema Urrutia, autor de la obra más completa sobre el Grupo de Alcaldes, tras Vergara “saltaron todas las alarmas del Régimen, se conmovieron los clandestinos partidos políticos y se pusieron en alerta todos aquellos políticos que, desde el Régimen, pensaban en la necesidad de impulsar su reforma”.⁴¹¹

No faltaron dirigentes que comprendieron la trascendencia de este movimiento municipalista, así como la fuerza social que tenía la reivindicación foral. Uno de aquellos políticos, como ya hemos avanzado, fue Marcelino Oreja, que se convertiría en ministro de Asuntos Exteriores con la llegada al Gobierno de Adolfo Suárez en julio de 1976. Antes de esta fecha, Oreja no era todavía una figura política destacada, aunque su nombre sí sonaba como un activo reformista que apoyaba una transición hacia la democracia, sin ruptura, a través de la legalidad franquista. Y lo destacamos aquí porque fue uno de los inspiradores del acto de petición de recuperación foral más importante que tuvo lugar en 1976: la celebración el 21 de julio del centenario de la Ley abolicionista de los Fueros en Vergara, a través de una carta que remitió a su alcalde instándole a conmemorar la efemérides.⁴¹²

Con ello nos interesa nuevamente subrayar que la reivindicación foral no era una bandera sólo del nacionalismo, sino que en ese momento era enarbolada por representantes de las más variadas y opuestas ideologías vascas, incluida la derecha vinculada al Régimen, que secundó numerosos actos para conmemorar el centenario de la abolición foral, “tal vez en un imposible intento de hacerse perdonar el olvido que ha mantenido durante estos cuarenta años al hecho diferencial vasco”, como subrayaba el diario *El País* a finales de junio.⁴¹³

⁴¹⁰ *El País*, 6-5-1976.

⁴¹¹ URRUTIA, 2006, p. 37.

⁴¹² URRUTIA, 2006, p. 43.

⁴¹³ *El País*, 26-6-1976.

El predecesor de Oreja en Exteriores, el ministro José María de Areilza, fue el dirigente más destacado de cuantos apoyaron la celebración del 21 de julio. Varios familiares del político monárquico estuvieron presentes en Vergara, que reunió a miles de asistentes, y él mismo se sumó al acto a través de una carta en la que felicitó a sus organizadores. Así lo reflejó en su Diario:

“Miércoles, 21 de julio: En Vergara hubo un acto multitudinario con motivo del centenario de la abolición de los fueros. 20.000 personas y ni un solo incidente. Inmenso clamor popular. El Gobierno ha decidido ir a remolque de los hechos y pidió a las diputaciones que hicieran lo mismo, pero sin público y en sesiones formales, cada una en su domicilio social en Bilbao, San Sebastián y Vitoria. La televisión no dice nada del acto masivo y la prensa da versiones fragmentarias que merman su importancia”.⁴¹⁴

Las Diputaciones -aún franquistas- movilizaron a los Ayuntamientos *adictos* para que, a su modo, apoyaran la reivindicación foral. Pero las derechas vinculadas al Régimen no supieron o no quisieron ver que a estas alturas lo que verdaderamente reclamaba la ciudadanía era la autonomía. La bandera foral remitía a un pasado nostálgico e idealizado que servía al nacionalismo como justificación de unos poderes singulares que, conectados ahora con la voluntad popular, debían plasmarse en un Estatuto que otorgara el autogobierno cuatriprovincial. En cambio, sectores de las derechas que seguían copando las instituciones municipales trataban ahora, con tanto renovado entusiasmo como desesperación y falta de credibilidad social, de sumarse a las iniciativas forales justamente para poner en cuestión la vía estatutaria supraprovincial – recordemos el eslogan “Fueros sí, Estatuto, no”-. Ni qué decir tiene que era una estrategia abocada al fracaso.

Sólo nueve días después del centenario de la abolición foral, se celebraba otra efemérides de gran significación: el V centenario de la jura de los Fueros por el rey Fernando el Católico. El Gobierno y la Corona llegaron a barajar que Don Juan Carlos visitara la Casa de Juntas de Guernica aprovechando la coincidencia histórica. Y la prensa de la época dio por hecho en distintas informaciones el viaje del monarca al País Vasco. Ninguna explicación oficial se dio para la suspensión del plan, aunque no es

⁴¹⁴ AREILZA, 1983, p. 30.

aventurado concluir que pudo deberse a dos factores: el fuerte temor a un atentado de ETA y el miedo a la interpretación política que podía hacerse de un gesto así del rey en apoyo a las reivindicaciones forales, cuando, como estamos viendo, se trataba de una cuestión que suscitaba los recelos de buena parte de los dirigentes del Régimen, que identificaban Fueros a privilegios y aun a demandas soberanistas.

El caso es que se desperdició una buena oportunidad para que la Corona diera un gran golpe de efecto en el País Vasco en un momento en el que resultaba tan importante empezar a congraciarse a la población con las instituciones del Estado. Algo muy difícil, de todos modos, mientras éste mantuviera su carácter autoritario.

2.7. La ikurriña, símbolo identitario vasco y antifranquista

La demanda de legalización de la ikurriña fue otra de las reivindicaciones constantes a lo largo de todo 1976. Su persecución fue uno de los asuntos que más dificultaron una convivencia ciudadana normalizada en el País Vasco y Navarra durante aquellos primeros meses de la Transición.

Como hemos visto antes, el primer atentado mortal de ETA en 1976 se produjo el 17 de enero, cuando un guardia civil, Manuel Vergara Jiménez, de 22 años, perdió la vida en Villafranca/Ordizia (Guipúzcoa), tras explotarle una bomba que estaba conectada a una ikurriña cuando trataba de quitarla. El Estado consideraba entonces la ikurriña como una bandera separatista ilegal. Su exhibición estaba prohibida y los miembros de los cuerpos de Seguridad tenían la orden de retirarla allá donde fuera exhibida.

En su boletín *Euzkadi*, el PNV arremetió muy duramente contra el régimen español en repetidas ocasiones por el trato que daba a la bandera. Así, en enero de 1976, el partido emitió un comunicado en el que decía esto sobre la ikurriña:

“(…) Consideramos como un acto de agresión el tratarla despectivamente en público o en privado y por los medios de comunicación, el intentar arriarla por la fuerza allí donde esté izada, o ultrajarla de cualquier otra manera. Lamentamos profundamente la muerte

del guardia civil en Ordizia [Manuel Verga Jiménez, fallecido el 17 de enero al explotarle un artefacto de ETA mientras trataba de retirar una ikurriña], pero no reconocemos a nadie el derecho a impedir que sea ostentada en nuestra propia patria”.⁴¹⁵

Del mismo modo que Verga Jiménez, otro guardia civil, Miguel Gordo García, murió en abril de 1976 en Barakaldo, electrocutado por un sistema previamente colocado por ETA, cuando trataba de retirar una ikurriña que había sido colocada en un lugar público. Esas muertes, amén de causar un enorme sufrimiento, contribuían a reforzar la imagen de esta bandera como un símbolo también antiestatal.

El agravio comparativo que sufrió la enseña vasca respecto a las de otras regiones de España se convirtió en muy poco tiempo en uno de los símbolos de la opresión del pueblo vasco más extendidos entre una parte significativa de la ciudadanía. El PNV se lamentaba así:

“Mientras la bandera catalana o la gallega ondean bajo la legalidad del régimen, nuestra ikurriña sigue proscrita, sin que se le conceda siquiera el beneficio de la tolerancia. Por eso sigue siendo el símbolo adecuado de la proscripción de nuestro pueblo, de nuestra nación prohibida”.⁴¹⁶

Las autoridades españolas veían a la ikurriña como una bandera separatista o, en el mejor de los casos, como una enseña exclusivamente nacionalista, que, en su opinión, no podía representar al conjunto del País Vasco. Y eran constantes las alusiones por parte de altos dirigentes políticos a que la ikurriña había sido un “invento” de Sabino Arana. Olvidaban, o sencillamente ignoraban, la penetración tan grande que la ikurriña había alcanzado en la sociedad vasca desde que el Gobierno Provisional de Euzkadi la declarara “oficial y de uso obligatorio” en un Decreto del 21 de octubre de 1936, a propuesta del consejero socialista y secretario general de la UGT, Santiago Aznar Saráchaga. Su prohibición durante las cuatro décadas de franquismo acrecentaron en el ideario colectivo la fuerza de la ikurriña como símbolo contra la Dictadura, y la gran

⁴¹⁵ PNV. *Euzkadi*. Boletín informativo del Partido Nacionalista Vasco. Semana 25 al 31 de enero de 1976. (AFSA)

⁴¹⁶ PNV. *Euzkadi*. Boletín informativo del Partido Nacionalista Vasco. Semana 19 al 25 de enero de 1976. (AFSA)

torpeza de las nuevas autoridades postfranquistas, al mantener su prohibición y proseguir su persecución, la acabaron convirtiendo en un emblema para la inmensa mayoría de los vascos contra la *opresión* de España.

Uno de los episodios más recordados sobre la errática postura del Gobierno español respecto a la *ikurriña* la protagonizó el entonces vicepresidente y ministro de la Gobernación, Manuel Fraga. Durante un viaje oficial a Venezuela en mayo de 1976, fue preguntado en un programa de televisión por la *ikurriña*. Éste es el diálogo que se estableció entre Fraga y un periodista, según la transcripción publicada en el boletín *Euzkadi* del PNV en junio de 1976:

“Periodista: ¿Por qué la policía continúa impidiendo que la bandera vasca sea exhibida?

Fraga: Todas las banderas regionales están permitidas menos la vasca porque no es una bandera regional, sino que es una bandera separatista y porque es una bandera, que si usted me lo permite, es falsa. Las banderas regionales, provinciales, de Guipúzcoa y Vizcaya, por ejemplo, son muy respetables y las que son locales se exhiben todos los días. Pero la llamada *ikurriña*, mal llamada bandera vasca, fue dibujada a fin del siglo pasado por Sabino Arana con fines separatistas, primero para Vizcaya y luego para todo el País Vasco, y es una mala copia de la bandera inglesa. Para muchos vascos es un insulto de hecho y para todos los españoles por supuesto. Por tanto, hay una diferencia entre una bandera por la que se ha militado y las banderas regionales, como la catalana y la valenciana, que están perfectamente admitidas. (...)

Periodista: Pero hay muchísimos vascos que quieren su bandera.

Fraga: Pero es que esa no es su bandera.

Periodista: Pero hay un grandísimo número de vascos que le dan importancia a esa bandera y que han muerto por ella.

Fraga: ¡Pero si la mayoría de los vascos no la quiere! ¡Estamos hablando de una minoría que quiere imponerla a una mayoría! (...) ¡Para que ondee esa enseña habrá que pasar por encima de mi cadáver!”.⁴¹⁷

Fraga dijo posteriormente que era falso que él hubiera dicho “por encima de mi cadáver”; el PNV, a través de su boletín *Euzkadi* de la primera quincena de junio de 1976, aseguró que tenía la grabación de la entrevista y se reafirmaba en que el ministro

⁴¹⁷ PNV. *Euzkadi*. Boletín informativo del Partido Nacionalista Vasco. 1ª Quincena de junio de 1976. (AFSA)

había hecho semejante advertencia. En todo caso, sea o no apócrifa la coletilla, lo que importa es la opinión tan desafortunada y miope que el Régimen tenía de la ikurriña.

En esa línea, rememora Herrero de Miñón una anécdota durante una conversación mantenida con el entonces presidente del Consejo de Estado Antonio María de Oriol – vizcaíno, carlista, ex ministro de Franco-:

“A cuento de no recuerdo qué, le hablo de la bandera vasca. Y él me dice: ‘¿Te refieres al pendón de Vizcaya?’. ‘No -le respondí-, a la ikurriña’. No lo entendía. Era incapaz de comprender que para la ciudadanía ésta era la bandera del País Vasco. ¿Pero qué ánimo movía ya el pendón de Vizcaya? Ninguno, más allá del de esa derecha centralista que usaba la bandera foral para tratar de evitar que hubiera un Estatuto de Autonomía”.⁴¹⁸

Esa falta de comprensión y, al mismo tiempo, la animadversión hacia la ikurriña se tradujo en el mantenimiento de su prohibición durante muchos, demasiados, meses, uno de los graves errores políticos cometidos al inicio de la Transición, lo que provocó tensión social, desencanto, frustración y, como estamos viendo, pérdidas de vidas humanas.

La situación política y económica de España no hacía sino deteriorarse a medida que pasaban los meses. El primer Gobierno de la Monarquía era un desastre sin paliativos. Y la relación entre el propio rey y Arias Navarro era insostenible. Don Juan Carlos llegó a confesar a Torcuato Fernández-Miranda:

“No sé cómo tratar a Arias, he pretendido crear confianza y no lo he conseguido. No oye y en realidad no me deja hablar, no quiere o no sabe escuchar y me da la sensación de que no necesita contar conmigo; es como si creyera que está absolutamente seguro, que es presidente por cinco años, que yo no puedo más que mantenerle”.⁴¹⁹

⁴¹⁸ Entrevista del autor a MIGUEL HERRERO DE MIÑÓN. 14-3-2016.

⁴¹⁹ PRESTON, 2012, p. 385.

Finalmente, ante el temor de que Arias hiciera descarrilar todo el proyecto de transición en España y, con ello, la supervivencia de la propia Monarquía, el rey forzó su dimisión⁴²⁰ el 1 de julio de 1976.

Con la designación de Adolfo Suárez como presidente del Gobierno dos días después, el 3 de julio, se inició el verdadero cambio político, en el que la alternativa reformista tomaba al fin cuerpo en el seno del Régimen.

⁴²⁰ El 1 de julio el Rey Juan Carlos citó al presidente Arias en el Palacio de Oriente. Una audiencia de unos 25 minutos en la que le forzó a que le presentara su renuncia. La periodista Pilar Urbano refleja así lo que supuestamente le habría recriminado el monarca: “Llevamos siete meses de *nueva era*, siete meses de reinado, y la reforma que me propusiste no ha ilusionado, no ha tenido buena acogida social, y políticamente ha embarrancado ya la primera fase. Esto no marcha. Y la gente cruje si se le ofrecen cosas que luego no se hacen. No hay sector donde no hayamos tenido paros, huelgas, protestas, encierros... (...) En el jalón importantísimo de integrar a los grupos políticos de la oposición no se ha avanzado nada. Al revés, se ha conseguido lo que parecía imposible: que los que eran enemigos irreconciliables, se unan, y que se unan contra el Gobierno, contra las Cortes, contra el sistema... La Platajunta no es ni más ni menos lo que yo quería evitar, ‘vosotros contra nosotros’. Liberales, democristianos, socialistas, comunistas, catalanistas, vascos... ¡Mira que es difícil juntar a esa gente! ¡Pues se han juntado! Hartos de esperar, hartos de creer sin ver”. URBANO, 2014, p. 13.

CAPÍTULO 3

DESDE EL NOMBRAMIENTO DE SUÁREZ COMO PRESIDENTE DEL GOBIERNO (3 DE JULIO DE 1976) HASTA LAS PRIMERAS ELECCIONES DEMOCRÁTICAS (JUNIO DE 1977)

3.1. Suárez, ante el ‘problema vasco’

Se puede decir que con la designación de Adolfo Suárez como nuevo presidente del Gobierno el 3 de julio de 1976 comenzó verdaderamente la Transición en España.

Respecto al País Vasco, Suárez y su equipo trataron de inmediato de paliar algunos errores de bulto cometidos por el Gabinete Arias. Y una de las primeras decisiones fue tender al fin puentes de interlocución con la oposición prodemocrática vasca. Porque durante el mandato de Arias Navarro apenas se habían producido tímidos contactos, entre ellos los encuentros a título casi personal del ministro Areilza u otros promovidos por algunas personalidades en los márgenes del Régimen como Miguel Rodríguez de Miñón. Así lo cuenta él mismo en sus memorias:

“La *cuestión vasca* se planteaba en el verano de 1976 tan sólo a través del fenómeno terrorista, una vez que el Gobierno Arias había eliminado cualquier contacto con las fuerzas nacionalistas claramente democráticas. Desde el Ministerio de Justicia yo abrí las vías de contacto con el PNV, primero a través de mi contrapartiente Juan Manuel de Epalza y después del que había de ser senador, don Julio Jáuregui. (...) En Presidencia del Gobierno la cuestión vasca no se entendió entonces pese a que, supongo, los consejos de Alfonso Osorio apuntaban en la buena dirección”.⁴²¹

Areilza compartía con Rodríguez de Miñón la inquietud por la “incomprensión del *problema vasco*” en Madrid, como reflejó en uno de sus diarios:

“15 de agosto [de 1976]. Bien sé que el PNV y los artistas, historiadores y filólogos no lo son todo en el movimiento vasco hacia la libertad. Todavía hay una zona extensa, y

⁴²¹ HERRERO DE MIÑÓN, 1993, p. 96.

todavía oscura, del independentismo vasco de izquierda, violenta y radical. Mi impresión personal es que el PNV tratará de integrar ese sector, de alguna manera, en su espectro propio para evitar una dura fricción interna. En cualquier caso, sigo pensando que el *problema vasco*, por su dimensión política, su trascendencia y la incompreensión irracional madrileña hacia el mismo, es uno de los primordiales que tiene planteados, y sin resolver, la transición y la misma monarquía democrática”.⁴²²

Lo cierto es que la incompreensión en Madrid –por no decir en toda España- que existía hacia el *problema vasco* no era algo achacable sólo a los sectores centrales del Régimen. Ni mucho menos. Era algo bastante generalizado entre la ciudadanía. Así lo explica el ex ministro Carlos Solchaga: “Aun siendo navarro y, por tanto, no resultándome ajena la mentalidad vasca, yo antes de vivir en el País Vasco [se desplazó a Bilbao en la primavera de 1976] no era consciente, creo que como casi nadie, del grado de tensión antiespañolista que existía en algunos sectores de la población vasca”.⁴²³

Igual que había sucedido entre los integrantes del Gobierno Arias, entre los miembros del primer Gabinete Suárez también hubo claras discrepancias sobre cómo afrontar el *problema vasco* y qué medidas tomar. Alfonso Osorio, nombrado vicepresidente segundo, y otros dirigentes, entre ellos -según la versión del propio Osorio- los ministros de Hacienda Eduardo Carriles y de Asuntos Exteriores, Marcelino Oreja, propusieron que el rey fuera a Guernica para protagonizar un solemne acto en que se devolvieran los conciertos económicos a Vizcaya y a Guipúzcoa. Según Osorio:

“Hubiese sido un gran éxito; bastantes me apoyaron. Pero se opuso Torcuato Fernández Miranda, que convenció a Adolfo [Suárez] de que no lo hiciese. También propuse que Tarradellas viniera a España antes de las elecciones. De ese modo, ya desde un principio y antes de la Constitución, habría quedado marcado que ésos eran los dos problemas territoriales que había que resolver en España. Pero no me hicieron caso. Y ese error lo estamos pagando”.⁴²⁴

⁴²² AREILZA, 1983, p. 35.

⁴²³ Entrevista del autor a CARLOS SOLCHAGA. 12-12-2012.

⁴²⁴ *El Mundo*. 26-5-2013.

La falta de comprensión por parte del grueso de los dirigentes del Régimen sobre el *problema vasco* les impidió hacer diagnósticos certeros y actuar de un modo más atinado. En unas memorias políticas publicadas en 1984, éste era el análisis –cuando menos sorprendente- que hacía Martín Villa:

“En los inicios de la democracia [por el contexto, parece que el ex ministro se refiere también al periodo que siguió a la muerte de Franco, aún no democrático] el problema autonómico no era ni mucho menos el más importante para el pueblo español, ni siquiera para los pueblos catalán y vasco. (...) Lo autonómico era más un problema de la clase política, de los políticos nacionalistas, por supuesto, y de aquéllos que se constituyeron en valedores suyos, o lo que es más significativo, en imitadores y superadores de sus planteamientos. ¿Por qué entonces la cuestión de las autonomías pasó de ser un problema importante, que no estaba sin embargo entre las primeras exigencias de los españoles, ni siquiera en los territorios históricos donde tenía mayor arraigo, a convertirse en un problema urgente y perentorio? Aquí, sinceramente, no encuentro otra respuesta ni otra explicación que la que se deriva del fenómeno terrorista. Con esto no quiero decir que las prisas con las que se abordó la resolución del asunto autonómico fueran debidas a la presión terrorista. Quiero decir que el deseo de bloquear los mecanismos que la producían, despojándola de toda clase de coartadas con apariencia de razonables, actuó sin duda como acelerador de las soluciones y, por ello también, como causa de algunos de los errores que en toda actuación política precipitada suelen cometerse. (...) En el País Vasco, un conjunto de circunstancias que todavía no han sido bien estudiadas hizo que el protagonismo de la reivindicación nacionalista no pasara por el PNV, sino por una banda terrorista, ETA, y que, por consiguiente, no se orientara por las vías de la oposición política, sino por las de la violencia. La responsabilidad del PNV en la gestación de las condiciones que presentaba el problema a la muerte de Franco, condiciones que impusieron un ritmo bastante irracional al proceso, no es nada desdeñable. Y como complemento del terrorismo, es evidente que la circunstancia de que UCD no pasara nunca de ser la minoría mayor del Congreso le puso frecuentemente a merced de la presión de los nacionalismos, y ello contribuye también a explicar que el problema, además de importante, se convirtiera en urgente”.⁴²⁵

Considero muy ilustrativa la cita por corresponder a alguien que tuvo tan importantes responsabilidades en relación con el País Vasco durante el periodo que nos

⁴²⁵ MARTÍN VILLA, 1984, p. 175.

ocupa. Su visión, compartida con tantos otros dirigentes políticos de la época, minusvaloraba las raíces políticas del conflicto planteado. Y, lo que creo aún más grave, estaba profundamente alejada de la realidad social, de las demandas de la mayoría ciudadana vasca, para la que, como ya ha quedado reflejado anteriormente, la autonomía era un clamor, sin que ello respondiera a una visión nacionalista de una buena parte de esa misma ciudadanía. Y no parece muy aventurado concluir que al menos a esa parte podría haber satisfecho el Régimen en 1976 dando pasos en línea con las reivindicaciones que abordamos en este capítulo.

Que los pasos políticos fueron claramente insuficientes lo hizo constar por escrito Ramón Borbolla Noriega, teniente coronel de Servicios Especiales del Estado Mayor de la Dirección General de la Guardia Civil, responsable de un Informe sobre el País Vasco encargado por el Ministerio de la Gobernación, fechado el 26 de noviembre de 1976, en el que pueden leerse apreciaciones como las siguientes:

“Es un hecho común que la problemática del País Vasco requiere una ‘solución política’, vista a través de la perspectiva de los últimos cuarenta años; problema éste que debe ser independiente, pero paralelo, a la acción policial que se viene dirigiendo sobre la organización terrorista ETA. Las recientes medidas políticas adoptadas por el Gobierno que han afectado a la Región vasca en una vertiente nacional, como es el Decreto de Amnistía promulgado en julio, y otro de tipo regional, al revocar el Decreto de 23 de junio de 1937 que había dejado sin efecto el Régimen Concertado que las Diputaciones de Guipúzcoa y Vizcaya tenían en materia económica, (...) han incidido de manera favorable sobre la distensión, a pesar del clima político y laboral que se vive en el transcurso del presente año. (...) Urgen más soluciones políticas paralelas a la policial que han de coexistir mientras no se elimine la organización ETA y para ello es preciso oír la voz de los vascos sensatos y moderados que expongan sus criterios y ofrezcan soluciones constructivas para que tranquilicen al pueblo. Creemos que tanto la derogación del Decreto de 1937 como el Decreto de Amnistía es el punto de partida para salir del círculo ‘acción-represión’ que, por una parte, dificulta la labor de las F.O.P. y, por otra, evitará el temor y tensión de la población civil ante la violencia y sus consecuencias”.⁴²⁶

⁴²⁶ DIRECCIÓN GENERAL DE LA GUARDIA CIVIL. Estudio de la problemática del País Vasco. 26 de noviembre de 1976. Archivo de la Fundación Transición Española (AFTE).

Suárez consideró desde el principio que su interlocutor debía ser el nacionalismo moderado. Pero en un principio, ante la fuerza todavía desdibujada del PNV, el Gobierno desplegó sus contactos con otros agentes de indudable influencia social como el Grupo de Alcaldes al que nos hemos referido ya ampliamente en el anterior capítulo.

Tras el rotundo éxito del multitudinario acto de Vergara el 21 de julio con motivo de la celebración del centenario de la Ley abolitoria de los Fueros, el Grupo de Alcaldes inició su interlocución con el Gobierno en septiembre de 1976, con la mediación del ya ministro –de Exteriores- Marcelino Oreja. Aunque la reintegración foral era la demanda fundamental del movimiento de ediles, aprovecharon para trasladarle al Ejecutivo repetidamente el resto de las principales reivindicaciones políticas de las fuerzas de la oposición democrática del momento: amnistía total, legalización de la ikurriña, cooficialidad del euskera, legalización de todos los partidos políticos y un estatuto de autonomía que englobara a las cuatro provincias, Navarra incluida.

Uno de los lastres del Grupo de Alcaldes era su falta de legitimidad democrática, lo que le acarreaba críticas de *colaboracionismo* con el Régimen por parte de algunos sectores. No olvidemos que en aquellos momentos arreciaba el malestar ciudadano contra todas las instituciones por su *tufo franquista*. Así, por ejemplo, en septiembre de 1976, la Asamblea de Asociaciones de Familias y Vecinos de Vizcaya, que en ese momento englobaba a cincuenta y cuatro asociaciones distintas y a un total de 25.000 socios, difundió un escrito que tuvo un gran eco en el que se acusaba a las corporaciones municipales y provinciales de vivir a espaldas del pueblo en lugar de estar a su servicio, y se ponía en cuestión su falta de representatividad. Además, se exigía la dimisión de todos los alcaldes, concejales, presidentes de Diputación y diputados provinciales, y la convocatoria de elecciones por sufragio universal, libre, directo y secreto de todos los cargos, en condiciones de libertad y democracia, lo que supondría a su vez amnistía y plenas libertades políticas.⁴²⁷

Tal vez por ello, o tal vez por la heterogeneidad de sus miembros, el Gobierno no acabó de estar convencido de que el Grupo de Alcaldes fuera su interlocutor más adecuado. Una cita del entonces edil de Vergara, José Luis Elcoro, refleja bien aquella situación:

⁴²⁷ FERNÁNDEZ AMADOR y QUIROSA-CHEYROUZE MUÑOZ, 2015, p. 138.

“Martín Villa nos decía: ‘A Cataluña le veo los ojos, tengo a Tarradellas, pero ¿dónde están vuestros ojos?’. Claro, no tenía aquí al PNV que tuvo después. Martín Villa quería un PNV que nos controlara a nosotros y como nosotros no estábamos controlados por nadie no veía los ojos. Él decía: ‘A mí en este momento el PNV no me resuelve el problema’”.⁴²⁸

Cuando el PNV demostró en las urnas su tirón electoral, además de su cada vez mayor poder de convocatoria social, ya sí se convertiría en la práctica en el interlocutor fundamental del Ejecutivo sobre el *problema vasco*. Curiosa es la forma en que describe Xavier Arzalluz el inicio del diálogo:

“Nuestra partida de ajedrez con Madrid comenzó aquel día de 1976 [19 de septiembre] en el que Ajuriaguerra, Retolaza, Isasi y yo nos reunimos en el hotel Carlton de Bilbao con Martín Villa, ministro entonces de Gobernación en los albores del primer Gobierno Suárez, con el director general de Policía Interior y el comandante Ugarte, un vitoriano jefe del CESID [en realidad, SECED, el servicio de Inteligencia español] en nuestro territorio”.⁴²⁹

A partir de aquel primer encuentro, Arzalluz logró poco a poco convencer a Martín Villa y a Suárez de que su partido era la solución a sus problemas, presentando al PNV como la única vía capaz de acabar con ETA. Pero para ello, sostenía el político vasco, resultaba imprescindible que fuera la fuerza hegemónica vasca.

Según el relato de Ugarte (lo recogemos con todas las cautelas que se deben tener con este tipo de testimonios):

“Y para ello –les resumió Arzalluz– necesitamos el máximo apoyo que puedan darnos, en todos los aspectos, incluido el económico. Un par de meses después de la reunión del hotel Carlton, en uno de mis frecuentes encuentros con Azcárraga, éste me recibió con una sonrisa de oreja a oreja. ‘Tu jefe –como se refería siempre a Adolfo Suárez– nos ha mandado un camión de dinero’. Esa política de la UCD de apoyo incondicional al PNV, sin exigirle ningún compromiso a cambio, de entregarles dinero e influencia

⁴²⁸ URRUTIA, 2006, p. 43.

⁴²⁹ ARZALLUZ, 1986, p. 119.

conformándose a cambio con una vaga promesa de ayuda contra el terrorismo, nunca se concretaba en nada”.⁴³⁰

Hay que decir que, para esas fechas, en el PNV ya estaban convencidos de que podían jugar un papel político muy destacando, aprovechando las circunstancias. Un informe interno del partido del mes de agosto hacía un análisis de la situación según la cual la mayor preocupación del rey era el arreglo con catalanes y vascos, sin lo que el escenario político en España no podría estabilizarse. Según el mismo informe, el rey era ya consciente de la necesidad de unas Cortes Constituyentes que trajeran la democracia y resolviesen el *problema vasco*. El PNV reflejó que estaba dispuesto a implicarse en esta vía, si había garantías suficientes.⁴³¹

La voz no nacionalista quedó enseguida muy orillada en el País Vasco, lo que tuvo importantes consecuencias. Como destaca el historiador Manuel Montero, “los no nacionalistas [sobre todo a partir de la segunda mitad de 1977] tendrán un papel secundario en la política vasca. Ésta se identificaría en lo sucesivo básicamente con la política nacionalista, o lo que giraría en torno a ella (...) incluso para los partidos y los medios de comunicación próximos a los vascos constitucionalistas”.⁴³² Con el tiempo, se acabaría produciendo, parafraseando a Elisabeth Noelle-Neumann, una *espiral del silencio españolista*. Como subraya el historiador Antonio Rivera, “la presencia social y política del españolismo llegó a ser tan reducida, y situada tan a la defensiva, que contribuyó contradictoriamente a magnificar la realidad del nacionalismo vasco, trasladando en la práctica su hegemonía a los niveles de absoluto dominio”.⁴³³

El profesor de Historia del Pensamiento Político Pedro José Chacón Delgado, que reivindica la “identidad *maketa*”, lamenta la “dejación de responsabilidades tan impresionante que hizo España en el País Vasco”:

“Nadie en los años de la Transición, desde España, desde los partidos españolistas o estatistas aquí, hizo el más mínimo esfuerzo por reivindicar el espíritu democrático histórico de la izquierda; todos pensaron que ser progresistas y democráticos era ser vasquistas. La propaganda nacionalista, tanto de derechas como de izquierdas, funcionó

⁴³⁰ UGARTE, 2005, pp. 110 y 111.

⁴³¹ PABLO, MEES y RODRÍGUEZ RANZ, 2001, p. 327.

⁴³² MONTERO, 2007, p. 67.

⁴³³ RIVERA, 1998, p. 86.

a la perfección y aquí se asumieron como hechos probados que las únicas fuerzas reprimidas en el franquismo fueron las vascas o que la Guerra Civil fue una guerra de España contra el País Vasco. La historia profesional no aparecía por ningún lado para rebatir esto y el nacionalismo sociológico campaba por sus respetos. (...) El socialismo, acomplexado en su relación con el nacionalismo, parecía que tenía que hacer permanentemente profesión de fe de vasquismo para sentirse democrático. Nadie hizo el más mínimo esfuerzo entonces por reivindicar la historia del socialismo en el País Vasco, una historia que no tenía que envidiar en cuanto a lucha contra el fascismo y por las libertades a la de ningún otro partido, sino todo lo contrario. (...) Como no podía ser de otro modo, ante semejante panorama, muchos maketos entonces se preguntaron por todo, se lo cuestionaron todo de arriba abajo, y ante una España que no hacía nada por reivindicar su presencia en el País Vasco, acababan dando por buena la imagen monolítica de opresora que se encargaban de publicitar muy bien y muy eficazmente todos los nacionalistas”.⁴³⁴

No pasemos por alto que el PSOE y el PCE se *habían hecho vasquistas* en 1936, aun sin dejar de lado su ideario de entonces, internacionalista revolucionario. Debemos destacar que no cabe ver a ninguna de estas dos fuerzas políticas a comienzos de la Transición como formaciones *españolistas*, puesto que, entre otras muchas consecuencias, la Dictadura dejó durante demasiado tiempo la defensa de *lo español* en manos de las derechas, mientras en el conjunto de las izquierdas se rehuía de todo el universo simbólico españolista, identificado con el franquismo. Esto tendrá una gran incidencia en la posición que ambos partidos adoptaron en el País Vasco durante la Transición.

A mediados de septiembre de 1976 se reunió en Bilbao el Comité Central del PSOE de Euskadi, presidido por Juan Iglesias, que seguía siendo consejero socialista en el Gobierno vasco en el exilio. Participaron delegados de Vizcaya, Guipúzcoa, Álava y Navarra (la facción socialista navarra estuvo integrada en el PSOE vasco hasta 1982, cuando se segregó para formar ya su propia federación). De aquella reunión salió un programa político para Euskadi, cuya propuesta fundamental era la creación de un Consejo Nacional Vasco que aglutinara a las principales fuerzas democráticas vascas y sirviera como órgano de representación y negociación de las libertades con el resto de

⁴³⁴ CHACÓN DELGADO, 1984, pp. 183 a 185.

los organismos unitarios democráticos y, en su caso, con el poder central cuando las circunstancias lo hicieran posible.

Los socialistas aprobaron en aquel comité varias iniciativas, como la exigencia de la liberación de todos los presos políticos, la recuperación de las libertades democráticas, la legalización de sindicatos y la apertura de un proceso constituyente vasco en el que el pueblo pudiera elegir un Parlamento que, a su vez, pudiera elaborar un Estatuto de autonomía.

PSOE, PNV, ANV y el PC de Euskadi llevaban ya más de dos meses negociando la formación de un Consejo Nacional Vasco. A esas alturas, se habían puesto de acuerdo en que éste debía estar integrado por cuatro consejos forales y que, de forma provisional, debía contar con las facultades políticas mínimas del Estatuto de 1936. El mayor escollo era Navarra. El PSOE defendía en ese momento que, durante el “proceso constituyente vasco” para elegir un Parlamento, los navarros debían ser consultados sobre si deseaban integrarse o no en Euskadi, mientras que otras fuerzas políticas como el PNV defendían que no había lugar para esa consulta, puesto que “Navarra ya era Euskadi”.

También a mediados de septiembre, el ministro de la Gobernación, Rodolfo Martín Villa, se trasladó al País Vasco. Estuvo en las tres capitales provinciales, además de en la Casa de Juntas de Guernica. Se reunió con alcaldes, gobernadores civiles, obispos, directores de medios de comunicación y procuradores provinciales en las Cortes, entre otros. También mantuvo un encuentro con representantes del PNV. Su intención era escuchar en primera persona el diagnóstico sobre la situación vasca. Casi todos sus interlocutores le trasladaron de forma repetida las principales reivindicaciones a las que tantas veces había hecho oídos sordos ya el Régimen desde la muerte de Franco: la restauración foral, la recuperación de los conciertos económicos para Guipúzcoa y Vizcaya, la legalización de la ikurriña, la amnistía total y el cese de la represión de las fuerzas del orden. Aquella visita del ministro marcó un punto de inflexión muy importante en el asunto de autorización de la ikurriña, como veremos después.

Por su parte, la rama político-militar de ETA celebró su VII Asamblea a principios de septiembre de 1976 y, a finales de ese mes, hizo pública su intención de mantener la

lucha armada, al tiempo que algunos de sus militantes abandonaban sus filas para dedicarse de forma exclusiva a la promoción de un partido *abertzale* de izquierda. El 1 de octubre se presentó en Algorta (Vizcaya), ante unas 1.500 personas, la KAS (Koordinadora Abertzale Sozialista), integrada por las organizaciones EHAS (Partido Socialista del Pueblo Vasco), LAIA (Organización de Trabajadores Patriotas), la rama político-militar de ETA y las fuerzas sindicales Langile Abertzaleen Batzordeak (LAB) [Comisiones de Obreros Abertzales] y LAK (una pequeña formación sindical asamblearia que había surgido de una escisión del Frente Obrero de ETA en 1974, y que apenas tuvo recorrido durante los años de la Transición en Euskadi).

La coordinadora se presentaba como defensora de los intereses de las clases populares vascas y concretaba una alternativa política, en ocho puntos, entre ellos la amnistía total y disolución de cuerpos represivos y jurisdiccionales especiales, el reconocimiento de la soberanía nacional de Euskadi y la autodeterminación del pueblo vasco, y el establecimiento inmediato, a título provisional, de un régimen de autonomía para Euskadi sur, que abarcaría a las cuatro provincias (Álava, Guipúzcoa, Vizcaya y Navarra).

En Madrid, el 18 de noviembre de 1976, se vivió una jornada histórica. Las Cortes, todavía franquistas, aprobaron la Ley para la Reforma Política. Obra de Torcuato Fernández Miranda, fue el instrumento jurídico que permitió pasar del régimen dictatorial a un sistema parlamentario que permitiera avanzar hacia la democracia, “de la ley a la ley, a través de la ley”. Era un paso imprescindible sin el que el Régimen no podía empezar la verdadera transición y suponía la victoria de los sectores reformistas frente a los inmovilistas. Y fue también consecuencia de muchos contactos entre los dirigentes reformadores con los líderes de la oposición. Como dice el historiador José Casanova, la salida del régimen autoritario fue un pacto interno negociado entre las fuerzas franquistas, que formalmente tuvo el carácter de “una reforma legal-constitucional desde arriba”,⁴³⁵ un caso único, históricamente el primero en el que los más altos cargos del Estado utilizaron su poder institucional, así como su influencia y habilidades políticas, para dismantelar el régimen, para hacerse el famoso *haraquiri*.

⁴³⁵ URRUTIA, 2006, p. 15.

Pero lo que ya no podían hacer solos, sin colaboración de la oposición, era llegar a un orden verdaderamente democrático.

Poco antes del referéndum sobre la Reforma Política, el 4 de diciembre, el PNV emitió uno de sus comunicados periódicos, en el que decía:

“(...) El PNV se siente en el deber de exponer: (...) 2º) Que la Ley de Reforma Política ha sido elaborada al margen de toda representatividad popular, sin responder a lo que consideramos como camino adecuado a la democracia y sin recoger el derecho básico del Pueblo Vasco a controlar el proceso de democratización en Euzkadi. 3º) Que el referéndum se plantea en Euzkadi en condiciones que difícilmente pueden considerarse como válidas para una expresión libre de la voluntad popular, como lo demuestra la existencia de presos políticos, el mantenimiento de Ayuntamientos y Corporaciones públicas designados por procedimientos antidemocráticos, la subsistencia del aparato institucional del partido único, etc. En consecuencia, el PNV hace público su criterio abstencionista aconsejando que (...) no se acuda a las urnas el próximo 15 de diciembre”.⁴³⁶

Un comunicado así formaba parte de toda lógica. Con todo, hay que decir que el nacionalismo moderado vasco no fue nada beligerante con la Ley para la Reforma Política y el referéndum posterior. El conjunto de la oposición empezaba a ver las posibilidades que se abrían.

Un día después, el 5 de diciembre, el PNV dio su primer gran mitin en solitario tras cuarenta años de obligado silencio. Fue su *salida a la superficie*. Unas 5.000 personas abarrotaron el frontón Anoeta de San Sebastián para presenciar la presentación del partido a la sociedad vasca. El principal orador, Xavier Arzalluz, dejó claro el objetivo primordial del partido: “Es recuperar esta personalidad de pueblo, recuperar y hacer vivir a este pueblo que nos lo han estado matando durante tantos años”.⁴³⁷

Igual que el PNV, todos los partidos de la oposición democrática en España unidos en la Coordinación Democrática (la plataforma conocida popularmente como *Platajunta*) pidieron un boicot formal al referéndum, aunque con la *boca pequeña*,

⁴³⁶ PNV. 4 de diciembre de 1976. (AFSA) (Una hoja escrita a máquina).

⁴³⁷ *El País*, 7-12-1976.

porque, como explica el historiador José Casanova, habían comenzado a darse cuenta de que lo que habían tachado de imposible –es decir, una transición a la democracia a través de una reforma desde arriba- realmente estaba teniendo lugar.

Tan es así que, a principios de diciembre, se constituyó una comisión con nueve representantes de la oposición democrática para negociar directamente con el Gobierno un plan político para lograr la democracia. Como representante de toda la oposición vasca se eligió al veterano dirigente del PNV Julio Jáuregui. La formación de esta comisión fue el fruto de un encuentro que habían mantenido a finales de noviembre Adolfo Suárez y representantes del Equipo Demócrata Cristiano -encabezado por Gil Robles-, entre ellos el peneuvista Juan Ajuriaguerra, en el que el presidente del Gobierno les había mostrado su firme voluntad de iniciar una negociación sincera y constructiva con la oposición. Los trabajos y reuniones de la Comisión con el Gobierno se prolongaron durante buena parte de 1977 y tuvieron gran repercusión en la política vasca, como veremos más adelante.

El 15 de diciembre de 1976 se celebró el plebiscito sobre el Proyecto de Reforma Política, con un resultado contundente. En el conjunto de España, participó el 78% del electorado y un 94% votó a favor. En el País Vasco, el 91% de los votos también fue a favor, pero la abstención alcanzó el 46,8% (el 55% en Guipúzcoa), una cifra que reflejaba por sí sola las dificultades que estaba teniendo el proceso de transición en Euskadi.

Con la Ley para la Reforma Política aprobada, la inminente legalización de los partidos y la perspectiva de unas elecciones democráticas en un horizonte ya cercano, las demandas al Gobierno eran cada vez mayores y la brecha entre las exigencias de los vascos y la respuesta de Madrid no hacía sino aumentar.

La amnistía total, la autonomía, la devolución de los conciertos a Vizcaya y Guipúzcoa, la participación política democrática sin exclusiones, el control de las fuerzas del orden, la celebración inmediata de elecciones municipales para sustituir a los Ayuntamientos y Diputaciones franquistas, o la cooficialidad del euskera eran las principales reivindicaciones políticas, ampliamente reclamadas por la población vasca. Pero la lentitud y el exasperante gradualismo de los cambios hicieron ver enseguida a la

ciudadanía que no habría autonomía provisional real –con capacidad para afrontar las demandas mencionadas- antes de que España tuviera una Constitución. La *hoja de ruta* reformista impulsada por el Gobierno podía funcionar en buena parte del país; pero enseguida se vio que era del todo insuficiente en Euskadi. La percepción de esta realidad debilitaría a las organizaciones políticas que asumieron la Reforma y daría réditos electorales tanto a partidos que abogaban por la ruptura –como en su momento se verá con HB- como al nacionalismo moderado, que canalizó buena parte de la frustración social.

Y, así, el *problema vasco*, con la violencia terrorista como síntoma más brutal, se enquistaba de manera preocupante.

3.2. Clamor por la amnistía

En respuesta al abrumador clamor social y en un claro intento de rebajar la tensión social, sólo siete días después de la formación del primer Gobierno de Suárez, éste elevó al rey una petición formal de amnistía -una gracia que, con la legislación entonces vigente, sólo podía conceder el monarca-. El Real Decreto-ley de 10 de julio de 1976 sobre amnistía,⁴³⁸ que entró en vigor el 24 de agosto, declaraba en su artículo 1: “Se concede amnistía por todos los delitos y faltas de intencionalidad política y de opinión comprendidos en el Código Penal o en leyes penales especiales, en tanto no hayan puesto en peligro o lesionado la vida o la integridad de las personas (...)”. Quedaban igualmente amnistiados prófugos y desertores militares, objetores de conciencia que se hubieran negado a prestar el servicio militar, o acusados por delitos de rebelión y sedición.

En realidad, no se habían destipificado por completo los delitos amnistiados, lo que planteaba la contradicción flagrante de que los mismos beneficiarios de la excarcelación podían volver a ser detenidos si cometían acciones similares. Advertido de tales objeciones jurídicas, Suárez reconoció en privado a Alfonso Osorio: “De verdad lo que vamos a hacer es conceder un indulto al que le vamos a llamar amnistía”.⁴³⁹

⁴³⁸ Real Decreto-ley 10/1976, de 10 de julio, sobre amnistía.

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1976-14963>

⁴³⁹ CASANELLAS, 2014, pp. 242 y 243.

En total, aquella amnistía benefició a unas quinientas personas (de ellas, aproximadamente doscientas sesenta consideradas presos políticos). Pero no afectó a otras noventa y cuatro, fundamentalmente presos pertenecientes a ETA y el FRAP, condenados por *delitos de sangre*, bien porque hubieran cometido atentados mortales, bien porque hubieran participado en actos que hubieran lesionado o puesto en riesgo la integridad de sus víctimas.

La concesión de la amnistía tuvo un eco enorme en el extranjero. La BBC, por ejemplo, la consideró “el acontecimiento más importante del reinado de Juan Carlos”. Los medios internacionales destacaron que se trataba de un paso esencial para lograr la reconciliación en España.

En nuestro país, no fue unánime la reacción de la prensa. El periódico *ABC* se felicitaba en su editorial por “la más amplia amnistía que cabía esperar para la necesaria reconciliación nacional”. El rotativo monárquico no creía deseable ninguna ampliación para que no se beneficiara nadie con delitos relacionados con el “derramamiento de sangre”. Y se dirigía directamente a la oposición:

“Aquéllos que durante tanto tiempo han venido esgrimiendo como condición previa para el diálogo la concesión de la amnistía, deben responder a ésta con el diálogo en la reconciliación. (...) con colaboración civilizada y sin ninguna traba, en pro del bien común de los españoles. (...) Ya que los que han sido ofendidos por los amnistiados han sido capaces de perdonarles, los beneficiarios de la amnistía deben responder con la afabilidad y moderación”.⁴⁴⁰

En cambio, medios más próximos a los grupos de oposición, como *El País*, manifestaron sus reservas. Así, este periódico editorializó:

“La primera impresión que ofrece a nuestros ojos la amnistía es que es la mejor de las posibles, aunque no la más amplia de las deseables. (...) Hay que reconocer que el Gobierno no ha defraudado con los límites de la amnistía, aunque no haya contentado a todos”.⁴⁴¹

En este sentido, en el País Vasco no faltaron las voces que echaron un jarro de agua fría inmediato. Entre ellos, unos cincuenta ex presos y antiguos exiliados que mostraron en un comunicado su disconformidad con el proyecto de amnistía:

⁴⁴⁰ *ABC*, 31-7-1976.

⁴⁴¹ *El País*, 31-7-1976.

“Ante la innegable exigencia popular de una amnistía, se prepara de nuevo el indulto limitado. Para Euskadi ese indulto no existe. Casi la totalidad de los presos políticos vascos continuarán en prisión, manteniendo sus largas condenas y las continuas sanciones en la dureza de los peores penales. Cientos de exiliados seguirán sin poder volver a sus casas y miles de despedidos permanecerán privados de sus puestos de trabajo”.⁴⁴²

Estaba claro que si uno de los objetivos que se perseguían era el de rebajar la tensión en el País Vasco, con esa amnistía tan limitada no iba a lograrse. Patxo Unzueta lo considera “una oportunidad perdida” que sirvió, además, como “vía de enganche para el nacionalismo radical”.⁴⁴³

El Gobierno de Suárez lo sabía perfectamente. Miguel Herrero de Miñón –en aquel momento secretario general técnico del Ministerio de Justicia, que participó de forma muy activa en la elaboración de aquella ley- ofrece una versión cuando menos llamativa de por qué se actuó así en aquel momento. Según Miñón, el Ejecutivo quiso dejar fuera de esa amnistía a los presos de ETA no tanto por el hecho de que estuvieran vinculados con delitos de sangre, como por una decisión de calado político, ya que se planteó que los *presos vascos* –de esta forma genérica era costumbre referirse entonces a los encarcelados de la banda- fueran objeto de algún tipo de indulto especial de forma aislada que sirviera como golpe de efecto, como movimiento audaz para alcanzar la pacificación del País Vasco. Según Herrero de Miñón, algunos interlocutores convencieron a Suárez del extraordinario impacto que tendría hacer algo así enmarcado en algún acto simbólico de gran alcance. Al parecer, fue la primera vez que algún alto dirigente planteó que el rey Juan Carlos acudiera a Guernica a jurar los Fueros.⁴⁴⁴

Si en la cabeza de Suárez estuvo de verdad decretar ese indulto especial a los presos de ETA tras la ley de amnistía, faltan fuentes que lo acrediten. En todo caso, finalmente no se hizo. Para Herrero de Miñón es otro claro ejemplo de la incapacidad que demostró el Gobierno para solucionar el *problema vasco* aquellos años.

En el País Vasco y Navarra, la demanda de una amnistía total siguió siendo durante muchos meses una reivindicación constante, diaria, que aglutinaba a todas las fuerzas de la oposición y que minaba la confianza en el Estado entre buena parte de la población.

⁴⁴² *El País*, 20-7-1976.

⁴⁴³ Entrevista del autor a PATXO UNZUETA. 24-4-2015.

⁴⁴⁴ Entrevista del autor a MIGUEL HERRERO DE MIÑÓN. 14-3-2016.

Como dice Juan Pablo Fusi, la tensión en el País Vasco se agravó por la incapacidad de Adolfo Suárez de comprender en su verdadera dimensión la *cuestión vasca*, “dando la impresión de actuar a saltos y hacer concesiones, respondiendo a la presión de la calle”. El historiador donostiarra sostiene que en aquellos meses “la concesión de la amnistía [total] habría neutralizado parte del discurso reivindicativo del nacionalismo radical, evitando dejar abierto un contencioso que durante meses agitó la vida política vasca”.⁴⁴⁵

El ya ex ministro Areilza reflejó así su preocupación en uno de sus diarios:

“Sábado, domingo, lunes, 12 de julio de 1976. La movilización de masas en el País Vasco en torno a consignas tales como amnistía o autonomía es algo que ha calado en profundidad. Ni en Bilbao ni en San Sebastián ni en el Goyerri hubo jamás nada igual. El corrimiento de tierras es visible y creciente. Si el Gobierno no sale al encuentro de ese ambiente con medidas, programa y actuaciones claras y rotundas, la monarquía puede correr peligro en un plazo próximo”.⁴⁴⁶

Abogados de presos políticos vascos ofrecieron una rueda de prensa en Madrid el 31 de julio, en la que concluyeron:

“La amnistía producida no es total, como se pedía, y por tanto no puede ser la base de partida de un Gobierno que se proponga ir a la democracia a través de la reconciliación”.⁴⁴⁷

Lo cierto es que esa idea de la necesaria reconciliación había calado profundamente en la oposición española, que demandaría al Gobierno mayor audacia, exigiéndole la amnistía total. En esa misma línea, el diario *El País* editorializaba el 5 de agosto:

“[Sobre las condenas relacionadas con el terrorismo] convendría recordar el clima de predominio e imposición que caracterizó los tres decenios posteriores a 1939, originando reacciones en grupos y personas que llegaron en ocasiones a la acción violenta. Los planteamientos subversivos que promueven la destrucción del adversario son siempre condenables. Pero no habría que olvidar los motivos de persecución, de humillación o de desesperación que en algunos casos dieron origen a la rebeldía armada.

⁴⁴⁵ MICCICHÈ, 2009, p. 32.

⁴⁴⁶ AREILZA, 1983, p. 23.

⁴⁴⁷ *El País*, 1-8-1976.

Estas circunstancias deberían reconsiderarse a la hora de aplicar el decreto de amnistía”.⁴⁴⁸

El periódico progresista modulaba así su propia opinión sobre este asunto. En apenas unos meses había pasado de reclamar una amnistía para todos los presos políticos que excluyera –explícitamente- a los condenados por delitos de sangre a instar al Gobierno a hacer un ejercicio de reconciliación total que supusiera un borrón y cuenta nueva, dado que esos actos de terrorismo se habían producido en el marco de una Dictadura represiva.

Pese a que los gobernadores civiles de las provincias vascas y navarras advirtieron que serían disueltas con energía las manifestaciones pro amnistía que se convocaran, aquel verano se sucedieron numerosas marchas en favor de esta reivindicación. Cabe destacar que los convocantes eran absolutamente heterogéneos y abarcaban a todo el espectro de la oposición. Así, por poner sólo un ejemplo, el 9 de agosto, coincidiendo con el final de las fiestas patronales de la Virgen Blanca, cientos de personas se concentraron en Vitoria en una manifestación no autorizada para pedir amnistía general, convocadas en este caso por el PSOE y el sindicato Comisiones Obreras.⁴⁴⁹

A principios de septiembre se celebró en Madrid una reunión de Coordinación Democrática a la que acudieron varias fuerzas opositoras vascas –PSOE, ANV, PC de Euzkadi, Movimiento Comunista de Euzkadi, ORT, Partido de los Trabajadores, Partido Carlista de Euzkadi (EKA), Partido Socialista Popular (PSP) y UGT de Euzkadi-. Todas ellas leyeron una declaración en la que invitaban al pueblo vasco a celebrar el 27 de ese mes una Jornada nacional pro amnistía total, encaminada “a la consecución de un estatus verdaderamente democrático en el Estado español”.⁴⁵⁰ Antes de la cita, se mantuvieron numerosas conversaciones para tratar de que acudiera a la reunión una instancia unitaria en representación del País Vasco, pero los partidos no se pusieron de acuerdo y el PNV, finalmente, ni siquiera acudió a título individual. Sin embargo, los ocho grupos presentes entregaron a la prensa un escrito en el que se decía:

“Nuestra presencia aquí [en la reunión de Coordinación Democrática en Madrid] significa evidentemente nuestro apoyo a una futura articulación de todos los organismos

⁴⁴⁸ *El País*, 5-8-1976.

⁴⁴⁹ *El País*, 10-8-1976.

⁴⁵⁰ *El País*, 7-9-1976.

unitarios representativos del Estado español. Entendemos que tenemos una tarea principal: unir, en un único organismo, a toda la oposición democrática vasca”.⁴⁵¹

La jornada de huelga general convocada en las tres provincias vascas y Navarra para exigir una amnistía total el lunes 27 de septiembre –coincidiendo con el primer aniversario de las ejecuciones de los miembros de ETA Txiki y Otaegui y de tres activistas del FRAP- supuso un gran éxito para los convocantes y una nueva contestación masiva al Gobierno. Vizcaya y Guipúzcoa se paralizaron y en Álava y Navarra también tuvo un gran seguimiento la huelga. El diario *El País* lo valoró así:

“[Es evidente] la inhabilidad de unos gobernantes que sólo saben llamar a los guardias o quedarse estupefactos ante las situaciones de conflicto. Su escasa capacidad negociadora, sumada a unas proclamas y declaraciones en todos sus casos dignas de los mejores tiempos del *show* celtibérico, son para ponerse a pensar sobre cómo gentes así quieren conducir ni más ni menos que un proceso democrático. (...) Los sucesos del País Vasco merecen una reflexión serena. Los gobernadores de la zona habían anunciado para ayer ‘una insidiosa campaña propagandística de organizaciones de la extrema izquierda ilegal y terrorista’, pero nos hemos encontrado con todo un pueblo que protesta por unas formas de gobernar vejatorias en muchos casos para sus derechos y para la condición humana. Lo de ayer no fue, así, un movimiento subversivo, sino algo más grave, serio e histórico que eso. Fue el rechazo del poder por parte de la calle. Y en estos casos ya se pueden llenar las calzadas de fuerzas antidisturbios, que no por eso el poder y la autoridad saldrán reforzados. Las provincias vascas se han paralizado por razones no económicas: en demanda de una amnistía total para los vascos”.⁴⁵²

Pocos días después, ciento cincuenta sacerdotes vascos hicieron público un documento elaborado durante una asamblea en Bilbao en el que reclamaban también una amnistía total:

“Juntamos nuestra voz al clamor unánime que surge por todas partes de nuestro pueblo reclamando una amnistía sin excepciones. Pensamos que es condición indispensable para lograr un marco de convivencia cívica que permita abordar los graves problemas pendientes que tiene Euzkadi”.⁴⁵³

⁴⁵¹ *El País*, 7-9-1976.

⁴⁵² *El País*, 28-9-1976. Editorial: “Cuando la calle contesta al poder”.

⁴⁵³ *El País*, 30-9-1976.

El clima social resultaba casi insurreccional en muchos puntos de las provincias vascas en 1976, según se describía en un informe de la Jefatura Superior de Policía de Bilbao de mediados de septiembre en el que se decía que “el ambiente era de psicosis política y social”. Y tras la citada huelga en memoria de *Txiki* y Otaegi, en otro informe el mismo Departamento admitía que había perdido el control de la calle y de las fábricas “ya que cuando las fuerzas de oposición pretenden paralizar la vida de esta región policial, lo consiguen fácilmente con sólo buscar algún pretexto idóneo, sin que haya fuerza posible dentro del entorno laboral que pueda frenar esta forma de subversión, que a no dudarlo será aplicada en cualquier momento que deseen un golpe de fuerza contra el Gobierno de la Nación”.⁴⁵⁴

La petición de amnistía total se mantuvo, lo veremos más adelante, como una de las principales reivindicaciones políticas en las calles del País Vasco durante todo el año 1977. Se crearon numerosas Gestoras Pro Amnistía, que usaban como anagrama un logotipo diseñado por el artista Eduardo Chillida en 1976, tras incorporarse a la primera Gestora creada ese mismo año en Guipúzcoa. Hasta la aprobación en el Parlamento de la Ley de octubre de 1977, estas Gestoras contarían con una amplísima simpatía social y con una afiliación muy heterogénea.

3.3. Régimen especial para Vizcaya y Guipúzcoa:

La dimisión forzada de Arias Navarro y el cambio de Gobierno hicieron que la Comisión para el estudio de un régimen administrativo especial para Vizcaya y Guipúzcoa permaneciera *dormida* durante todo el verano de 1976. Pero su descrédito en el País Vasco era ya absoluto por no ser un cauce eficaz para dar respuesta a las demandas sociales.

El 5 de agosto de ese año, y dentro del clima de convivencia y reconciliación que se pretendía generar con la amnistía recién aprobada que antes hemos señalado, la todavía franquista Diputación de Vizcaya acordó solicitar al rey la derogación plena del decreto-ley de 23 de junio de 1937 que privó del concierto económico a esta provincia y a Guipúzcoa. A esas alturas esa petición ya se había hecho en innumerables ocasiones por

⁴⁵⁴ FERNÁNDEZ SOLDEVILLA y LÓPEZ ROMO, 2012, p. 156.

parte de diferentes instituciones y figuras políticas, sin ningún resultado. El presidente de la Diputación vizcaína, Augusto Unzueta, envió una carta con esa demanda tanto al monarca como al presidente del Gobierno. Todo hace indicar que Don Juan Carlos trató de mediar de algún modo en el asunto. Como mínimo, le remitió la misiva al vicepresidente y buen confidente suyo, Alfonso Osorio, quien tantas veces había manifestado su preocupación por la falta de “medidas políticas” que hicieran mejorar la situación en el País Vasco.

Según el relato de Osorio en sus Memorias, despachó con Suárez y le dijo que la restitución de los conciertos para Vizcaya y Guipúzcoa era no sólo “un tema de justicia”, sino de habilidad política que cabía aprovechar de un modo urgente. Osorio había tanteado al ministro de Hacienda, Eduardo Carriles, quien al parecer le comunicó que no veía ningún obstáculo para la restitución. Sin embargo, Osorio se encontró con la resistencia del propio Suárez, algo que a él le pareció una consecuencia de estar “mal asesorado”. Esto dejó escrito en sus Memorias:

“Adolfo Suárez no entiende *el problema* del País Vasco. Cuando le he hablado de la restitución de los derechos económicos forales, piensa que, por mi boca, se exponen viejas ideas tradicionalistas y que defiendo a los capitalistas vascos que no quieren pagar impuestos. Cree que el problema es ETA y la tozudez vasca y no percibe que, para luchar eficazmente contra aquélla, lo primero es tener un gesto de buena voluntad, un gesto justo, con el pueblo vasco. Me encantaría saber quién le está aconsejando en contra”.⁴⁵⁵

También la Dirección General de la Guardia Civil emitió un informe poco después en el que se manifestaba en términos muy similares a los que defendían el presidente de la Diputación de Vizcaya o el vicepresidente del Gobierno Osorio, abogando por la restitución de los conciertos por los efectos tan positivos que tendría en la pacificación del País Vasco.⁴⁵⁶(En el mismo informe se instaba a la autorización de la ikurriña)

A principios de septiembre, cuatro vocales y dos asesores de la Comisión enviaron un escrito a su presidente, con copia al ministro de la Gobernación, Rodolfo Martín

⁴⁵⁵ OSORIO, 1980, pp. 209 a 213.

⁴⁵⁶ OSORIO, 1980, p. 214.

Villa, en el que comunicaban su decisión de abandonar la Comisión al dar por concluida su labor en la misma, y en el que pedían, además, su disolución. Los seis firmantes explicaban que la ponencia sobre Gobernación había sido aprobada por unanimidad y que planteaba la creación de un marco político en el que debía discurrir el régimen provincial. Y reclamaban que los problemas sobre la extensión de las competencias provinciales o el régimen fiscal fueran negociados directamente con la Diputación y las Juntas Generales que habían de surgir si entraba en vigor lo acordado en dicha ponencia de Gobernación. “No tenemos fuerza moral para continuar un estudio cuyos resultados serán siempre cuestionables y sobre todo en los pueblos de Guipúzcoa y Vizcaya, cuyos intereses pretendemos servir”.⁴⁵⁷

El diario *El País* publicó que en círculos cercanos a las Cámaras de Comercio de Guipúzcoa y Vizcaya se tenía la impresión de que la iniciativa personal tomada por esos seis miembros⁴⁵⁸ de la Comisión podría ser suscrita por la mayoría de los componentes de la misma. Ello nos ayuda a comprender bien el hondo malestar que tenían los representantes vascos en este órgano tras constatar que al Gobierno sólo le servía para *marear la perdiz*.

El viernes 29 de octubre, el Consejo de Ministros acordó al fin proponer al rey la derogación del decreto-ley de 23 de junio de 1937 sobre el régimen económico-administrativo de Guipúzcoa y Vizcaya. La medida llegaba tarde y, lo que es peor, resultaba del todo insuficiente, puesto que no comportaba ninguna consecuencia concreta ya que no implicaba ni mucho menos la ansiada restitución de los conciertos económicos. Todo el efecto simbólico que habría tenido la derogación si se hubiera hecho coincidir con el inicio de los trabajos de la Comisión para el estudio del Régimen especial, se había disipado. El Gobierno a esas alturas no podía siquiera capitalizar un mínimo rédito propagandístico, sino que daba la impresión de que terminaba dando su brazo a torcer empujado por su descrédito creciente en el País Vasco y por la

⁴⁵⁷ *El País*, 3-9-1976.

⁴⁵⁸ *El País*, 3-9-1976. Los seis miembros de la Comisión que firmaron el escrito fueron Enrique Guzmán y Ramón Vizcaíno, presidentes de las Cámaras de Comercio de Vizcaya y Guipúzcoa, respectivamente, Luis Olarra, presidente del Consejo de Empresarios de Vizcaya, Miguel Muñoz, procurador sindical en Cortes por Guipúzcoa, Roque Arambarri, procurador en Cortes y presidente de la Cámara Sindical Oficial Agraria de Guipúzcoa, y Álvaro Navajas y Adrián Celaya, asesores jurídicos de las dos provincias vascas.

preocupante situación de violencia que, como analizaremos enseguida, estaba empujando a todos a un callejón sin salida.

Varios dirigentes políticos vascos valoraron de inmediato la derogación del decreto. El lehendakari Leizaola declaró:

“Me parece una medida justa ya que anula una actitud del régimen franquista contra la Euzkadi histórica y puede observarse como un paso importante y favorable para la futura concordia”.

El dirigente del PNV Xavier Arzalluz, por su parte, dijo:

“Esto es sólo la derogación de un decreto, la derogación de una torpeza del franquismo y también una iniciativa del propio rey con el deseo de buscar un cauce al *problema vasco*. (...) Hoy hay una exigencia mínima del Gobierno para la concordia con el pueblo vasco que empezaría a partir de un auténtico sistema autonómico”.

Valentín Solagaistua, de Acción Nacionalista Vasca, aseguró:

“La derogación de este decreto no significa nada y es una pérdida de tiempo y consideramos que es una forma de retrasar más las soluciones necesarias para atajar la grave situación del País Vasco. Aquí lo que se necesita como primer paso para un entendimiento o una concordia es un estatuto de autonomía. La derogación de este decreto es hasta una ofensa después de cuarenta años; es no querer ver el *problema vasco* de cerca. Hay una necesidad inmediata: lograr como mínimo lo que el pueblo vasco tuvo, logrado de forma democrática, en el año 1936, y ese mínimo es un estatuto de autonomía”.

Y Francisco Idiaquez, del Partido Comunista, señaló:

“Como gesto de pacificación hacia el País Vasco la derogación de este decreto no responde al estado de ánimo de nuestro pueblo, que lo que reclama es una amnistía como medida indispensable de concordia. Si pretende dar una respuesta a la cuestión nacional vasca, esa es una política que quedó superada hace cuarenta años, y nada que

esté por detrás de la autonomía conquistada democráticamente por el pueblo vasco en el año 1936 puede ser el principio de solución en la actualidad”.⁴⁵⁹

Como solía pasar cada vez que el Ejecutivo tomaba alguna decisión respecto a Euskadi, cundía la sensación de cicatería, de miopía política o de falta de audacia. Bandrés rememora en sus Memorias lo siguiente:

“Yo en alguna ocasión insinué qué pasaría si el Gobierno central, en un acto de generosidad y de intuición política, concediera no sólo el cupo económico, sino además el estatuto de autonomía del 36 a Euskadi y el del no sé cuántos a Cataluña. Devolver los estatutos históricos aunque de manera simbólica instaurando inmediatamente unas comisiones mixtas de actualización. (...) Yo creo que eso hubiera variado el rumbo de la historia. Es posible que ETA no existiera porque a ETA le quitaba la razón de existir en ese momento y, si existiera, hubiera sido de un modo muy marginal, me parece, porque en aquel momento se luchaba por un estatuto de autonomía, se miraba al 36 y nos parecía que era muy bueno. Pero, claro, tenía que haber sido en el 77 mismo. Y punto final. Luego, unas comisiones de actualización que hubieran puesto al día unos estatutos que estaban pensados para el 36 y estamos en el setenta y tantos, pero claro, esto chocaba frontalmente con la concepción de Martín Villa y también creo de Clavero Arévalo. Y de Fernández Ordóñez que, además, curiosamente, tuvo una falta de disciplina, porque era absolutamente contrario, me lo dijo con toda honradez. Le parecía que iba contra el principio de la unidad económica y demás. Sin embargo, cuando vio que esto había que hacerlo históricamente, lo aceptó y él hizo el discurso de aceptación”.⁴⁶⁰

No era sólo la oposición la que lamentaba la falta de audacia en el tema vasco. Alfonso Osorio, vicepresidente del Gobierno, escribió lo siguiente en su diario a finales de 1976:

“En el capítulo de las imperfecciones, creo que estamos actuando con lentitud en la forma de abordar los problemas regionales. Creo que deberíamos haber devuelto ya a Vizcaya y a Guipúzcoa los conciertos económicos forales, restableciendo la situación anterior al 18 de julio de 1936, porque con esto muchos vascos profundamente

⁴⁵⁹ *El País*, 30-10-1976. Los testimonios de Leizaola, Arzalluz, Solagaistua e Idiaquez están recogidos de este diario.

⁴⁶⁰ CASTRO, 1998, p. 166.

españolistas y la mayoría de los votantes previsibles del Partido Nacionalista Vasco, valorarían positivamente ese gesto de buena voluntad y con ello se contribuiría mucho a la tranquilidad de aquellas tierras. (...) Encauzar los problemas políticos del País Vasco y de Cataluña en esta etapa facilitaría la necesaria regionalización de España en el futuro próximo”.⁴⁶¹

La Comisión para el estudio de un régimen administrativo especial para Vizcaya y Guipúzcoa no se disolvió, como muchos pedían, sino que prosiguió su tarea hasta el 17 de noviembre de 1976, cuando se celebró la sesión en que se aprobaron definitivamente cincuenta y cuatro conclusiones, de las que cuarenta y ocho fueron votadas por unanimidad. Contenían propuestas relativas a la organización peculiar de las dos provincias en cuestión, a la hacienda y a los servicios transferibles desde la Administración del Estado a ambas Diputaciones forales.

Cabe destacar que en una de las conclusiones se exponía el deseo de que, una vez reconocidas las instituciones tradicionales de Vizcaya y Guipúzcoa, conforme a la propuesta de la Comisión, se procediera a dar forma jurídica a la totalidad de la región vascongada.⁴⁶² Recordemos que un año antes se había promovido la creación de esta Comisión entre otras cosas para no abordar la creación de un ente político vasco por cuanto era algo que espantaba a buena parte de los prebostes del régimen. Y como vimos en el capítulo anterior, el Gobierno de Arias Navarro no quería ni oír hablar de una región vascongada. Pero ahora habían sucedido ya demasiadas cosas como para mantener la ficción de que los ciudadanos de las viejas provincias forales podrían conformarse con algo distinto que no fuera el reconocimiento político de Euskadi.

El 13 de diciembre, dos días antes del referéndum para la Reforma Política, miembros de la Comisión, encabezados por su presidente, Luis Jordana de Pozas, y por el ministro de la Gobernación, Rodolfo Martín Villa, presentaron las conclusiones al presidente del Gobierno, Adolfo Suárez. En su intervención, Jordana de Pozas quiso dejar claro que el estudio no suponía “privilegios para las dos provincias vascas” y que podía servir de orientación para trabajos similares dedicados a otras provincias

⁴⁶¹ OSORIO, 1980, p. 261.

⁴⁶² *El País*, 18-11-1976.

españolas.⁴⁶³ Una nueva declaración que mostraba la miopía ante el hecho diferencial vasco o el deseo de ignorarlo.

La primera consecuencia de los trabajos de la Comisión no se materializaría hasta meses después, el 4 de marzo de 1977, cuando fueron restauradas por Real Decreto Ley las Juntas Generales de Vizcaya y Guipúzcoa,⁴⁶⁴ integradas por representantes de sus municipios (denominados procuradores en Guipúzcoa y apoderados en Vizcaya), encargados a su vez de elegir las Diputaciones que pasarían a ostentar la representación legal de cada provincia y su administración. En aquel momento la mayor crítica fue que los Ayuntamientos que iban a estar representados en esas Juntas seguían sin ser democráticos –aparte de la falta de proporcionalidad en la representación-. Pero, como dice Corcuera Atienza, “la propia carencia de legitimidad de la que adolecía el Gobierno Suárez le impedía en ese momento crear unos órganos representativos de estructura más moderna”.⁴⁶⁵

Y pese a los trabajos y las conclusiones de la Comisión, habría que esperar hasta 1979 para que se aprobara el sistema de conciertos económicos, ya recogido en el Estatuto de Guernica, que no entraría en vigor en Vizcaya y Guipúzcoa hasta 1981, agudizándose durante todo ese largo periodo el sentimiento de agravio respecto a Álava y Navarra, y profundizándose, de paso, el *problema vasco*.

No es extraño que la recuperación de los conciertos fuera el principal *caballo de batalla* de las élites políticas y económicas vizcaínas y guipuzcoanas durante toda la Transición. Porque los últimos datos que manejaban en 1976, correspondientes al bienio 1973-1974, reflejaban que el Estado sólo había gastado en Guipúzcoa el 37,7% del total de lo recaudado en la provincia, y en Vizcaya, el 25,9%.⁴⁶⁶ Este tipo de datos, y no sólo la añoranza foral, hacía que la mayoría de los ciudadanos vascos apoyara la recuperación de los conciertos económicos, dado que calaba con facilidad un mensaje

⁴⁶³ *El País*, 14-12-1976.

⁴⁶⁴ Real Decreto Ley 18/1977, de 4 de marzo, de restauración de las Juntas Generales de Vizcaya y Guipúzcoa. <http://www.boe.es/boe/dias/1977/03/17/pdfs/A06200-06201.pdf>

⁴⁶⁵ CORCUERA ATIENZA, 1991, p. 101.

⁴⁶⁶ C-NÚÑEZ, 1977, p. 33. Los datos sobre el gasto público en Guipúzcoa y Vizcaya, extraídos de las *Estadísticas presupuestarias y fiscales*, 1974, del Ministerio de Hacienda.

que podríamos resumir en “España nos roba”. Salvando todas las distancias, es tentador establecer la comparación con la situación que se vive en Cataluña a finales de 2016.

Insistamos en que la recuperación de los conciertos económicos sería una de las mayores reivindicaciones políticas de la Transición que, como veremos, los sucesivos Gobiernos se negaron a contemplar. Y eso que los procuradores tradicionalistas vascos habían creído que era lo mínimo para lo que podía servir la inservible Comisión para el estudio de un régimen administrativo especial para Vizcaya y Guipúzcoa.

3.4. Hacia la despenalización de la Ikurriña

Ya hemos subrayado en un capítulo anterior que la ikurriña se había convertido en los últimos años del franquismo, y de un modo absolutamente generalizado tras la muerte del dictador, en un símbolo de transgresión prodemocrática. El hecho de que las autoridades mantuvieran la prohibición de su exhibición dotó a la bandera de un sentido casi mítico. No sólo penetró en casi todas las capas sociales de Euskadi como enseña vasca, sino que fue vista en sí misma como un símbolo de resistencia frente a un Régimen cada vez más deslegitimado.

Así editorializaba el diario *El País* el 10 de septiembre de 1976, tras un Alarde en Fuenterrabía sangriento en el que había habido un muerto por disparos de la Guardia Civil al disolver una pequeña manifestación tras exhibirse la bandera:

“El tema de la ikurriña, una bandera por la que ya ha muerto demasiada gente al arbolarla o retirarla, se está tratando por parte de la Administración con una falta de criterio político sangrante. La ikurriña podría estar ondeando en todos los balcones de los ayuntamientos vascos, en los campos de fútbol vascos, en las sociedades gastronómicas del País Vasco, allá donde los vascos quisieran patentizar su *diferencialidad* o el orgullo por su tierra y sus costumbres, y sin necesidad de que eso significara separatismo alguno ni nada por el estilo. Es ridículo que la bandera vasca sea perseguida de esta forma, mientras que las de otros pueblos españoles ondean junto a la nacional, sin problemas. (...) ¿Hasta cuándo habrá que repetir que es una barbaridad y una estupidez seguir persiguiendo de esta forma una bandera como la ikurriña, por la

que los vascos han demostrado afecto e identificación? Presumiblemente, hasta que se exijan responsabilidades políticas por los hechos que han originado ya quince muertos en enfrentamientos con la fuerza pública de febrero acá. (...) La fuerza pública está subordinada al poder político y éste debe dar cuentas de tan lamentable proceder. Aquí todavía estamos esperando que, al menos, cese un gobernador civil que se entera cenando de que han matado a un ciudadano y tiene a la provincia en ascuas”.⁴⁶⁷

La misma Dirección de la Guardia Civil elaboró un informe en el que se decía:

“Actualmente, un sector del País Vasco considera que este símbolo [la ikurriña], la bandera bicrucífera, ha desbordado los propósitos de su creador y considera que representa a su tierra y a su pueblo y, por tanto, que es el símbolo de todos los vascos. Una forma entre otras de expresar sus sentimientos populares. Recientemente se ha pedido la legalización del emblema y que igualmente se deje de perseguirla, y argumentan que la bandera vasca ondea en el País Vasco francés en fiestas tradicionales y populares, encontrándolo como un hecho natural que no preocupa ni irrita a nadie y que no es arriada por las fuerzas policiales francesas porque coexiste siempre con la bandera nacional francesa, sin intentar que aquélla sustituya a ésta. Sería necesario pues que esta bandera bicrucífera deje de constituir hoy y en el futuro un problema de orden público y que las fuerzas de orden público no se vieran obligadas a retirarla cuando ondeen en algún punto, lo que pueda traer consigo la muerte de alguno de sus miembros. Por lo tanto, resultaría necesario igualmente una postura oficial, que no se tradujera en consigna, y que se marcara el tratamiento que se debiera seguir por las fuerzas de orden público en estos casos”.⁴⁶⁸

Como ejemplo de que entre las altas autoridades del Estado se debatía y vacilaba mucho sobre la conveniencia o no de dejar de perseguir la ikurriña, valga este recuerdo de Alfonso Osorio, de principios de septiembre de 1976:

“Un hombre tan poco sospechoso de veleidades separatistas como Vicente Palacio Atard [historiador de ideario filofranquista], a la vuelta de su veraneo en Fuenterrabía, celebró conmigo una interesante conversación en la que, aparte de defender por razones históricas la devolución de los conciertos forales a Vizcaya y a Guipúzcoa, me propuso que el Gobierno tomase la iniciativa de legalizar rápidamente la ikurriña. ‘No importa

⁴⁶⁷ *El País*, 10-9-1976. Editorial: “El alarde del gobernador”.

⁴⁶⁸ OSORIO, 1980, p. 214.

que ésta haya sido un invento de Sabino Arana ni que el invento lo fuese sólo para Vizcaya y no para las demás provincias vascas. Lo cierto es que la mayoría de los vascos elementales y no politizados la han hecho ya suya. No vaciléis aunque moleste a algunos. Porque los gestos morales a tiempo tienen, muchas veces, gran importancia histórica; pueden, nada más y nada menos, que cambiar el curso de los acontecimientos”.⁴⁶⁹

La visita que realizó al País Vasco el ministro de la Gobernación, Rodolfo Martín Villa, el fin de semana del 17 al 19 de septiembre, a la que antes hemos aludido, terminó con una decisión de alcance histórico, que suponía el principio del fin de la persecución de la ikurriña. De forma oficiosa, el ministro *despenalizó* la bandera, dando instrucciones precisas para que dejaran de movilizarse efectivos de las Fuerzas del Orden para perseguir a quienes la portaran o para retirarlas de los lugares donde fueran colocadas. No se trataba aún de la legalización de la ikurriña, que seguía sin poder ser ondeada en los edificios públicos, pero permitir su uso suponía un gran paso adelante. Martín Villa y muchos de sus interlocutores en el País Vasco sostuvieron entonces que había que autorizar la ikurriña “como bandera del PNV” y someter en el futuro a votación su conversión en “bandera vasca” si así lo consideraba la ciudadanía.

Y si alguien albergaba alguna duda de que ése era el deseo de la inmensa mayoría de los vascos, probablemente terminó de convencerse el 5 de diciembre, cuando se celebró un partido de fútbol histórico: el derbi que enfrentó a la Real Sociedad y al Athletic en el campo de Atocha, que tuvo como preámbulo un paseíllo de todos los jugadores con los capitanes de ambos equipos portando una enorme ikurriña. Las gradas aplaudieron con fervor aquel homenaje a la bandera que, pese a la cerrazón de las autoridades españolas, hacía ya mucho tiempo que se había convertido en un símbolo de encuentro y reivindicación política para la mayoría de los vascos.

Pero 1976 concluyó sin que la ikurriña fuera legalizada, lo que suponía una de las muchas aspiraciones del pueblo vasco incumplidas más de un año después de la muerte de Franco. Era tal el hartazgo sobre este asunto que el 30 de diciembre acudieron al palacio provincial de la Diputación de Guipúzcoa veintitrés alcaldes con el propósito de colocar una gran ikurriña en el balcón central, a modo de desafío, a la misma hora en

⁴⁶⁹ OSORIO, 1980, pp. 213 y 214.

que debía dar comienzo la última sesión plenaria del año. El presidente en funciones de la Diputación, Santiago Sanz Martín, logró convencerles para que no lo hicieran, prometiéndoles una entrevista con el ministro de la Gobernación para abordar el asunto en los primeros días de enero, así como una “pronta solución” al problema de la ikurriña.⁴⁷⁰

Y, efectivamente, el 18 de enero de 1977 Martín Villa reunió en su despacho de Madrid al Grupo de Alcaldes. El encuentro se produjo tres días después de que éstos plantaran al ministro en su visita al País Vasco.

Martín Villa había viajado hasta allí con el propósito de hablar y negociar con ediles de las tres provincias y Navarra para neutralizar el inminente acto que el Grupo de Alcaldes iba a celebrar el 16 de enero en Etxarri-Aranaz (Navarra) para suscribir un manifiesto conjunto bajo el lema “Amnistía, Fueros y Bilingüismo”, a imagen y semejanza del de Vergara meses atrás. Martín Villa reunió por un lado a los alcaldes de Álava y Vizcaya, en Vitoria, y, por otro, a los de Guipúzcoa y Navarra, en Pamplona. Y los ediles pertenecientes al Grupo de Alcaldes se negaron a asistir en protesta por la decisión del ministro de no reunir juntos a los de las cuatro provincias. Al menos ese fue el pretexto. Aunque, en realidad, a nadie se le escapó que se trataba de un pulso al Gobierno, sabedores de su fuerza y del escaso respaldo social que tenía la mayoría de los alcaldes que sí acudieron a la cita de Martín Villa. Los ediles que se entrevistaron con el ministro no quedaron satisfechos con sus posiciones. No sólo no ofreció ninguna solución a los problemas planteados –amnistía, legalización de la ikurriña, cooficialidad del euskera y foralidad-, sino que mostró grandes reservas al abordar los asuntos.⁴⁷¹

La preocupación en aquellos días del presidente del Gobierno era máxima. El mismo día 16, el de la convocatoria prohibida de la manifestación en Echarri-Aranaz, Suárez intercambió estas palabras con Alfonso Osorio, según relata éste en sus Memorias:

“O tomamos pronto algunas medidas de gracia para distendir la situación en el Norte – me dice- o el País Vasco se belfastiza’. Le he contestado que hay que hacer de una vez

⁴⁷⁰ *El País*, 31-12-1976

⁴⁷¹ *Informaciones*, 15-1-1977.

por todas algo bien hecho, con claridad y con explicación suficiente; que lo primero es el reconocimiento de los conciertos forales, y que después más que medidas de gracia el camino es la revisión judicial de los procesos con todas las garantías jurídicas. ‘Ya hablaremos, ya hablaremos’, me ha contestado al final”.⁴⁷²

Como decíamos, el ministro citó en Madrid el 18 de enero al Grupo de Alcaldes, y, tras una negociación de dos horas, Martín Villa les anunció que se legalizaba la ikurriña. De hecho, desde el comienzo del encuentro les aseguró que no había problema para su legalización en las tres provincias vascas, pidiéndoles que entendieran que, sin embargo, no podía hacer la concesión en Navarra. Los ediles se mostraron firmes en su reivindicación de que la ikurriña debía ser legal también en el Viejo Reino. Y antes de que concluyera la reunión, el ministro dio su brazo a torcer. Esto último nos permite interpretar con cuanta ingenuidad o frivolidad trataban de negociar desde el Gobierno, como vemos, algunos asuntos de tanta trascendencia en Euskadi, casi a modo de regateo de bazar.

Obviamente, una decisión de tal envergadura como la legalización de la ikurriña, que generaba tanto rechazo en algunos sectores del Régimen y que había supuesto la pérdida de varias vidas humanas, no se tomó en aquel despacho, sino que ya había sido adoptada por el Gobierno, que cedía al fin en *una guerra* que nunca hubiera podido ganar y que durante meses le supuso un desgaste inmenso. Alfonso Osorio recuerda en sus Memorias que la ikurriña, la “bandera bicrucífera vasca” como la llamaba entonces Martín Villa, había sido el tema del día en el Consejo de Ministros del 13 de enero:

“Rodolfo Martín Villa ha llegado a la conclusión de que es necesario levantar la prohibición de dicha bandera y, si no autorizarla legalmente, sí tolerarla. Yo he manifestado mi disconformidad con la manera de adoptar esta medida por considerarla ambigua y, como tal, generadora de confusiones; y he formulado, con el apoyo de los ministros militares, una contrapropuesta consistente en promulgar una disposición de carácter general en la que se reglamente o regule el uso y precedencia de todas las banderas de uso regional o local, y que sean adoptadas y consideradas como tales por los entes respectivos. Sin embargo, mi tesis, basada en lo que ocurre en la gran mayoría de los países de Europa y norteamericanos, no ha prosperado. Adolfo Suárez se ha inclinado por la tolerancia de la ikurriña. Creo que se ha equivocado porque estas cosas,

⁴⁷² OSORIO, 1980, p. 265.

o se hacen bien, asumiendo toda la responsabilidad y para todos igual, o no se hacen”.⁴⁷³

El 19 de enero, todos los Ayuntamientos regidos por el Grupo celebraron plenos extraordinarios en los que se acordó colocar la ikurriña en los balcones de las casas consistoriales, junto a la bandera de cada pueblo y la bandera española, tal como determinaba el acuerdo alcanzado con el ministro y la posterior instrucción del Ministerio a los gobernadores civiles. La ikurriña fue colocada en los días posteriores en otros muchos municipios, entre la alegría desbordante de los ciudadanos.

Pero durante meses su aceptación suscitó un agrio debate en muchos Ayuntamientos, así como en las cuatro Diputaciones. Además, algunos alcaldes y cargos provinciales, nombrados en vida de Franco, creyeron que la legalización de la ikurriña suponía una desautorización a su gestión y se sintieron traicionados por Martín Villa ya que era algo que apenas unos días antes ni siquiera les había planteado en sus reuniones oficiales en Vitoria y Pamplona”.⁴⁷⁴ De inmediato, se sucedieron algunas dimisiones, como la del gobernador civil de Vizcaya, la de la Diputación de esta provincia o la de casi todos los concejales de Bilbao.

La reacción de los grupos más ultras en España fue furibunda. Así lo reflejó *El Alcázar* en un editorial titulado “La unidad de España, en peligro”:

“Las circunstancias, descaradamente públicas, que han concurrido en la legalización del uso de la bandera separatista en las provincias vascongadas, convierten en un verdadero asalto a la unidad de España el triunfo obtenido por un grupo minoritario y nada representativo de ayuntamientos de la región. (...) Los supremos valores de la Patria están en juego. (...) La unidad de la nación, principio fundamental de la existencia de la Patria, que está por encima de cualquier sistema institucional, ha sido asaltada al darse a entender, sibilinaamente, que puede ponerse en centros oficiales, junto a la bandera nacional, la bandera bajo cuya sombra fatídica militan los asesinos de guardias civiles, de policías, del almirante Carrero Blanco, de los pacíficos ciudadanos de la calle del Correo, de vascos beneméritos asesinados en Vizcaya y Guipúzcoa por proclamar su orgullo de ser españoles, de alcaldes incorruptibles y del mismo presidente de la

⁴⁷³ OSORIO, 1980, p. 264.

⁴⁷⁴ URRUTIA, 2006, p. 65.

Diputación de Guipúzcoa [Juan María Araluce Villar, de cuyo atentado hablaremos en páginas más adelante], cuya sangre reciente debe ser pintada, con unos brochazos rojos, sobre la vil ikurriña”.⁴⁷⁵

La despenalización de la ikurriña también tuvo una importante incidencia política en Navarra. Hasta entonces, igual que sucedía en toda España, muchos navarros veían en esta bandera sobre todo un símbolo de oposición antifranquista. Pero, desde este momento, la extensión de su uso en muchas localidades de la Comunidad Foral por parte de quienes trataban de hacer visible la unión de Navarra y el País Vasco, hizo reaccionar al navarrismo. Así, la enseña autóctona de la Comunidad Foral, que hasta ese momento apenas ondeaba en ningún otro lugar que no fuera el Palacio de la Diputación –la mayoría de los Ayuntamientos izaban solamente la bandera nacional y la local-, empezó a ser agitada por la Diputación, todavía predemocrática, que lanzó una campaña para fomentar su uso. Como explica Miguel José Izu Belloso:

“La colocación de la ikurriña en muchos consistorios tuvo como consecuencia generalizar el uso de la bandera navarra, muchos ayuntamientos colocaron a un tiempo las dos, y muchos otros, contrarios a la ikurriña, colocaban la bandera navarra como acto de contestación. En los años siguientes se producirá una constante *guerra de banderas*: los nacionalistas vascos radicales con frecuencia unirán a la reivindicación de la ikurriña su rechazo a la bandera española, evitando colocar ésta en los Ayuntamientos donde tuvieran mayoría”.⁴⁷⁶

El ultraderechista *El Alcázar* se expresaba así semanas después de la despenalización de la ikurriña, en un editorial titulado “La bandera nacional ultrajada”:

“¿Qué ha ocurrido desde que el Ministerio de la Gobernación autorizó la bandera separatista? Muchos centros que antes hacían ondear la bandera nacional, ahora por miedo –aquí todo son amenazas- ya no lo hacen; muchos Ayuntamientos incumplen la circular ministerial al no dar preferencia alguna a la bandera nacional, que además de sufrir la humillación de tener junto a sí a una compañera que odia, tiene que soportar no tener preferencia alguna. Muchos centros escolares quitaron la bandera nacional y ya no la han puesto. Pero es que, además, la bandera separatista, para rabia en el fondo del

⁴⁷⁵ *El Alcázar*, 20-1-1977.

⁴⁷⁶ IZU BELLOSO, 2001, p. 366.

llamado Partido Nacionalista Vasco, ha sido prostituida y tendrán a este paso que inventarse otra. (...) Estamos sumidos en este grotesco proceso febril que esperamos se supere como ocurre con los sarampiones. Y es que ponen ya la banderita de marras en los pantalones, en las toallas y dicen que hasta en las bragas”.⁴⁷⁷

Con todo, pese a los excesos, las controversias y las *guerras de banderas*, es indudable que la despenalización de la ikurriña era un paso decisivo e imprescindible en el proceso de resolución del *problema vasco* que llegaba, incomprensiblemente, demasiado tarde. Como tantas otras decisiones del Gobierno, fue interpretada como una victoria del nacionalismo social, que lograba ganar esa partida a un Régimen que mantenía en el País Vasco su imagen de intransigencia y de nula sintonía con las demandas de sus ciudadanos.

3.5. La violencia y el estado de alarma social

La violencia no dejó de arreciar en el País Vasco durante los últimos meses de 1976, muy duros tanto por el terrorismo etarra como por la actuación de los grupos de extrema derecha que sembraron el terror campando a sus anchas por algunos pueblos y barrios de ciudades, como el Antiguo donostiarra, donde se vivió un auténtico estado de alarma social. Alcaldes de varias localidades guipuzcoanas, como Rentería, Ibarra, Tolosa, Hondarribia o Legorreta presentaron su dimisión como forma de presionar al gobernador civil y de denunciar la inactividad de las fuerzas del orden.

La muerte de un joven en Fuenterrabía (Guipúzcoa) el 8 de septiembre por disparos de la guardia civil cuando se procedió a disolver una manifestación tras la celebración del Alarde, volvió a sembrar de indignación a todo el País Vasco y Navarra. Tras este episodio, como ocurrió en tantas otras ocasiones a lo largo de toda la Transición, las fuerzas políticas y sindicales democráticas convocaron una jornada de huelga general, que tuvo una gran incidencia en Vizcaya y Guipúzcoa. En las manifestaciones de algunas localidades como Sestao –una de las principales localidades de la orilla izquierda del Nervión, industrial y castellanoparlante-, que reunió a más de 40.000

⁴⁷⁷ El Alcázar, 22-3-1977.

personas, se produjeron importantes enfrentamientos entre manifestantes y los efectivos de las fuerzas del orden.

Ya hemos aludido a que la cruenta represión de las fuerzas del orden y sus excesos no eran hechos aislados durante estos primeros meses de la Transición, sino una pauta de comportamiento casi diaria, con todo tipo de consecuencias, incluidos los efectos de radicalización de la calle y de rechazo social generalizado a la autoridad.

Patxo Unzueta rememora una experiencia personal sufrida nada más regresar a España en agosto del 76, ya alejado completamente de ETA e integrado en la Liga Comunista Revolucionaria:

“Iba en un coche por Bilbao. De pronto, nos topamos con una barricada en el puente de Deusto, algo bastante habitual en aquellos años. Y de repente varios agentes de las FOP, a punta de pistola, nos obligan a salir del coche y a quitar la barricada. Justo lo contrario de lo que aconsejaría la lógica: ir a favor de la población, no al revés... Así funcionaban las fuerzas policiales entonces en Euskadi”.⁴⁷⁸

El último atentado mortal de ETA en el año 1976 se produjo el 4 de octubre y por su gran significación política y el alto número de víctimas provocó un enorme impacto en toda España. La banda asesinó en San Sebastián nada menos que al presidente de la Diputación de Guipúzcoa y consejero del Reino, Juan María Araluce Villar, así como a su chófer y a tres policías que formaban parte de su escolta de seguridad. El atentado se produjo a plena luz del día, cuando varios activistas de ETA dispararon con metralletas contra las cinco personas, que murieron en el acto.

Así justificó el crimen ETA en un manifiesto hecho público durante una rueda de prensa en Bayona (Francia):

“(...) Suárez no sólo no concedió la amnistía, sino que además empeoraron las condiciones en las cárceles y ahogó en sangre toda manifestación popular en defensa bien de aquélla o de otras reivindicaciones populares. *Pertur*⁴⁷⁹ asesinado, Santurce con

⁴⁷⁸ Entrevista del autor a PATXO UNZUETA. 24-4-2015.

⁴⁷⁹ La familia del miembro de ETApM Eduardo Moreno Bergareche, *Pertur* –desaparecido el 23 de julio de 1976–, acusó a mediados de enero de 1978 a ETA militar de su desaparición y lanzó sus sospechas de

un muerto, Lequeitio con más de cien heridos, Guernica, con más de ochenta, e innumerables saldos de este tipo son acciones criminales que no podían quedar impunes. El asesinato de Zabala en Fuenterrabía fue la gota que colmó el vaso. A partir de ahí decidimos hacer justicia. En consecuencia, hemos buscado y ejecutado a uno de los miembros más caracterizados de la línea dura de la dictadura en Euskadi, el señor Juan María Araluce Villar y a los inspectores de su escolta. El señor Araluce no sólo era consejero del Reino, institución marcadamente fascista, procurador en Cortes y presidente de la Diputación de Guipúzcoa, sino que, además, ha manifestado abiertamente sus posiciones políticas de extrema derecha formando parte del grupo que, dirigido por Sixto de Borbón, protagonizó los asesinatos de Montejurra y tuvo la desvergüenza de culpar públicamente a nuestro pueblo de las masacres que recientemente han llevado a cabo contra él las denominadas Fuerzas del Orden Público”.⁴⁸⁰

El asesinato de Araluce tuvo un enorme impacto en la cúpula del poder político y acabó de exasperar a los más intransigentes o inmovilistas del Régimen respecto a los pasos a seguir para pacificar el País Vasco. ETA tensaba hasta límites insoportables la cuerda, y venía a dificultar todavía más la concesión de esa amnistía total que pedían de forma conjunta todas las fuerzas democráticas de la oposición vasca. En un momento en el que se hacían tan necesarios los cauces de diálogo, el crimen de ETA resultaba un nuevo desafío muy difícil de gestionar por el Poder. Por ello, muchos acogieron con alivio la declaración templada del ministro Martín Villa: “El Gobierno no caerá en la trampa que se le quiere tender”.

Al día siguiente de lo ocurrido, el PNV emitió un comunicado “Al Pueblo Vasco” en el que, significativamente, “lamentó” el atentado, aunque, a diferencia de lo que había hecho por ejemplo con el asesinato de Berazadi, no lo “condenó”. Así decía el texto:

que le habrían asesinado algunos de sus compañeros de los comandos autónomos *bereziak* –ya fusionados en 1978 en la rama militar de la banda-. La cúpula de ETAm emitió un enérgico desmentido y acusó a los familiares de Pertur de chantaje político al tiempo que les reprochaban su instrumentalización al servicio de la derecha y la “contrarrevolución”. La desaparición de *Pertur* fue uno de los grandes enigmas de la Transición. En 2009, el arrepentido más importante de los neofascistas italianos Sergio Calore confirmó ante el juez Andreu de la Audiencia Nacional la colaboración en los años 70 entre los neofascistas italianos y los cuerpos de Seguridad del Estado español en acciones contra miembros de ETA residentes en Francia. Y dio detalles sobre una de esas acciones que, presumiblemente, fue la desaparición de *Pertur* a manos de los neofascistas italianos, aunque resultaba imposible aclararlo con absoluta certeza.

⁴⁸⁰ ETA. Texto del Manifiesto hecho público por ETA en la rueda de prensa celebrada en Bayona. (AFTE)

“El atentado (...) ha constituido el trágico final de un verano que ha conmovido con sangre y tensiones de todo orden el pueblo de Euzkadi. El PNV, que en su llamamiento del 26 de agosto último hizo pública su preocupación ante la insuficiencia de la amnistía real y por la seguridad de los que, desde las cárceles y el exilio, se reintegraban a la vida ciudadana, llamando la atención sobre las actividades provocadoras de grupos de extrema derecha, siente el deber de tomar postura ante estos hechos, haciendo patente que: 1º) Lamenta y se distancia enérgicamente de todos estos atentados a la vida e integridad física de las personas, considerando además que, en el actual momento político, comprometen gravemente el futuro de nuestro pueblo. (...) 3º) Entiende que en el atolladero político y económico en el que nos hallamos, ni la sangre ni la confrontación son la vía adecuada para salir de él. (...)”⁴⁸¹

Dos semanas después del asesinato de Araluce, tuvo lugar la primera entrevista entre el ministro de la Gobernación, Rodolfo Martín Villa, y su homólogo francés, Michel Poniatowski, centrada en la petición de colaboración gala en la lucha contra el terrorismo etarra. El Gobierno español sentía una gran frustración por la impunidad que el *santuario* francés garantizaba a la banda. En la reunión, celebrada en Niza, se establecieron las primeras bases de una colaboración policial en información recíproca sobre los activistas vascos en el departamento francés de los Pirineos Atlánticos, que incluye el País Vasco francés, donde entonces residían los principales cabecillas de ETA y era el centro neurálgico de sus operaciones.⁴⁸²

El Ministerio de la Gobernación emitió la “Instrucción reservada del ministro de la Gobernación a los gobernadores civiles” (de carácter secreto) número 60 el 21 de octubre de 1976, firmada por Rodolfo Martín Villa. “A los grupos terroristas, cualquiera que sea su ideología o ubicación, se responderá con la guerra”,⁴⁸³ puede leerse en el documento, que también decía: “Los gobernadores prestarán especial atención a cuanto afecte a este difícil y complicado problema [regional]. (...) Prohibirán y reprimirán cuantos atentados de cualquier índole se realicen contra la unidad de España y las actuaciones de carácter separatista”.

⁴⁸¹ PNV. “Al Pueblo Vasco”. 5 de octubre de 1976. (AFSA) (Una hoja escrita a máquina).

⁴⁸² MARTÍN VILLA, 1984, p. 167.

⁴⁸³ MINISTERIO DE LA GOBERNACIÓN. Instrucción Reservada del Ministro de la Gobernación a los gobernadores civiles. Ejemplar número 60. 21 de octubre de 1976. (AFTE)

Pero la ineficacia del Estado para hacer frente al problema terrorista resultaba palpable, lo que, como explica González Calleja, tenía mucho que ver con las “deficiencias de la organización, estructura y mentalidad policiales heredadas del franquismo”. El diseño y despliegue de las fuerzas de Seguridad respondían a la represión contra una oposición fundamentalmente no violenta. Y el terrorismo etarra “condujo a la acentuación de las viejas estrategias contrainsurgentes de base militar ensayadas durante la posguerra, lo que suponía contemplar a vastas zonas del País Vasco como un auténtico territorio de ocupación, y a toda la población como potenciales enemigos”.⁴⁸⁴

El año 1976 se saldaría con dieciocho víctimas mortales por atentados de ETA. La actividad terrorista de la banda y la de los GRAPO era una de las mayores preocupaciones del Ejecutivo, que recibía muchas presiones tanto desde el estamento militar como desde los sectores más inmovilistas del régimen, que consideraban que al Gabinete Suárez se le iba de las manos el problema separatista vasco.

En un tira y afloja que combinaba las medidas de fuerza y represión con la distensión, el Gobierno anunció a finales de diciembre de 1976 la eliminación del tan temido y desprestigiado en toda España Tribunal de Orden Público (TOP), suprimido por Decreto Ley el 4 de enero de 1977. La oposición venía exigiendo reiteradamente su cierre, aunque ello no significó ni mucho menos el fin de las detenciones arbitrarias o del secuestro y prohibición de publicaciones; éstas y otras actuaciones similares contribuían a acrecentar en el País Vasco el clima de excepcionalidad.

Lo que entonces no se sabía era que el Gobierno llevaba meses intentando tender algún tipo de diálogo con ETA.

Los primeros contactos con la banda, de los que poco se sabe, se habrían producido a finales de 1975, al parecer entre noviembre y diciembre, con Marcelino Oreja como emisario de Don Juan Carlos.⁴⁸⁵

⁴⁸⁴ GONZÁLEZ CALLEJA, 2000, pp. 400 y 401.

⁴⁸⁵ GONZÁLEZ CALLEJA, 2013, pp. 535 y 536.

Ya en 1976, con Suárez en el Gobierno, a modo exploratorio, se produjeron dos encuentros en Ginebra entre el enviado del Gobierno, el entonces jefe de los servicios de inteligencia en el País Vasco, el comandante Ángel Ugarte, y los dirigentes de ETApM Xabier Garaialde –*Erreka*- y Jesús María Muñoa *Txaflis*, y los de ETA militar Imanol Pagoaga –*Peixoto*- y José Luis Ansola –*Peio el Viejo*- (estos dos sólo acudieron al segundo de los encuentros en la capital suiza). Fueron conversaciones exploratorias para sondear hasta qué punto los etarras estaban dispuestos a decretar una tregua a cambio de medidas de amnistía.⁴⁸⁶

En una entrevista de 1992, *Erreka* se refiere así aquellos contactos:

“Lo que hubo a lo largo del 76 y hasta el 77 fueron una serie de contactos que yo creo que eran exploraciones por parte del Gobierno. Tampoco sabíamos exactamente a quién representaban, si venían con instrucciones del presidente del Gobierno, si representaban a la Inteligencia militar, a los servicios secretos. (...) La amnistía se consiguió sin ningún tipo de negociación con ETA, es decir, sin ningún tipo de contrapartida por parte de ETA. No se ofreció nunca nada. No se ofreció ni se pidió. Aquello fue, como te he dicho, unos primeros sondeos en los cuales los que participamos allí sacamos una impresión peor que la real. Una impresión de que no sabían si estaban dispuestos a dar la amnistía o no. Luego descubrimos que estaban dispuestos a darla y de hecho la dieron”.⁴⁸⁷

La delegación del CESED (Servicios Secretos) en Vitoria se mantuvo en permanente contacto con el recién nombrado director de Inteligencia, Andrés Casinello. Él mismo lo contaría así muchos años después:

“Desde Madrid manteníamos una atención preferente y frecuentes contactos con nuestros hombres allí destacados [en Vitoria]. Surgió la posibilidad de celebrar una entrevista con ambas ramas de ETA, y con autorización de Adolfo Suárez, pusimos en marcha la operación, que no trataba de negociar nada, sino de conocer y explorar

Sobre los contactos exploratorios entre ETA y Marcelino Oreja, como emisario de Don Juan Carlos, antes y después de su proclamación como rey, quienes más detalles ofrecen son Iñaki Egaña y Giovanni Giacomuzzi, en el libro *Los días de Argel*, que se remiten a un reportaje de investigación de Jesús Ynfante, publicado en el periódico *Deia* el 23 de noviembre de 1985. EGAÑA y GIACOPUZZI, 1992, pp. 38 a 40.

⁴⁸⁶ Todo el proceso de diálogo entre el comandante Ugarte y dirigentes de las dos ramas de ETA, contado por él mismo en: UGARTE, 2005.

⁴⁸⁷ EGIDO, 1993, pp. 21 y 22.

actitudes. A través del Alto Estado Mayor conseguimos que el servicio secreto suizo asegurara un grado razonable de protección lejana. De la seguridad próxima e inmediata se encargarían los servicios del CESED que se trasladaron al punto de la reunión con la antelación suficiente. El 20 de noviembre de 1976 tuvo lugar en Ginebra un primer contacto con los responsables de ETApM y el 30 de diciembre un segundo, en la misma ciudad, con miembros de ambas organizaciones de ETA. No hubo acuerdo. En las conversaciones, los etarras preferían dilatar los contactos sin llegar a compromiso alguno”.⁴⁸⁸

Los contactos se mantuvieron durante 1977. El comandante Ugarte siguió su misión de intermediación, reuniéndose en enero en un hotel de Bilbao con una representación de KAS, encabezada por Santiago Brouard. Y en los meses siguientes siguió entrevistándose con miembros de ETApM, hasta que fue sustituido en su misión por el comisario Margarida.

El 9 de marzo de 1977, dos miembros de ETA resultaron muertos por los disparos de metralleta de dos cabos de la Guardia Civil durante un control de carretera en la localidad de Itxaso (Guipúzcoa). Según la versión oficial dada por el gobernador civil de la provincia, las ráfagas de metralleta se produjeron para repeler los disparos de uno de los activistas de la banda terrorista que se encontraba tirado en el suelo de la parte trasera del coche que había sido detenido en el control.

Por desgracia, episodios así no eran excepcionales. Pero éste en concreto no sólo desembocó en las habituales manifestaciones de repulsa en numerosas localidades en este caso de la provincia de Guipúzcoa –que se volvieron a saldar con duros enfrentamientos entre manifestantes y fuerzas antidisturbios- y en un comunicado de ETA en el que se aseguraba que “pocos esperaban que una noticia como ésta pudiera correr por Euzkadi en momentos de relativa tolerancia y cuando muchos empezaban a creer que las cosas estaban cambiando”.⁴⁸⁹ Sino que provocó que los obispos de San Sebastián –Jacinto Argaya, el titular, y José María Setién, el auxiliar- hicieran pública de inmediato una nota en la que, entre otras cosas, se decía:

⁴⁸⁸ “Testimonio de Andrés Casinello. “Cómo conocí a Adolfo Suárez”, en ORTIZ, 2006, pp. 249 y 250.

⁴⁸⁹ *El País*, 11-3-1977.

“Ante la incertidumbre ampliamente difundida sobre la verdadera naturaleza de los hechos sucedidos, afirmamos el derecho de la sociedad entera al esclarecimiento de los mismos, incluso mediante la garantía que ofrece el recurso a los procedimientos judiciales adecuados, a fin de que las informaciones dadas y los juicios emitidos respondan a la verdad”.⁴⁹⁰

Lo que evidenciaba la nota pastoral es que, antes que nada, el Estado y sus representantes tenían perdida la batalla de la credibilidad en Euskadi. Y las muertes de miembros de ETA a manos de los agentes de los cuerpos de seguridad, ya fueran en legítima defensa o no, eran percibidas por amplias capas de la sociedad sólo como la consecuencia de una brutal represión. En ese sentido, contrastaban el descrédito y la nefasta imagen de las fuerzas del orden y del aparato judicial con la corriente de simpatía que ETA generaba en una parte no escasa de la población (en 1978, hasta un 48% de los ciudadanos vascos veía a los miembros de la banda como patriotas o idealistas y sólo el 7% como criminales⁴⁹¹), y que no se veía mermada por el hecho de que no sólo no cesara, sino que aumentara con los meses, su carrera asesina. De hecho, casi como respuesta por la muerte de los dos etarras en Itxaso, ETA militar asesinó el 13 de marzo al guardia civil Constantino Gómez Barcia en un atentado en Mondragón.

Sobre esta corriente de simpatía hacia la banda terrorista editorializaba *El País* con la siguiente reflexión:

“¿Cómo se explica el respaldo, la simpatía o la simple neutralidad hacia los etarras de grandes sectores del pueblo vasco? ¿Cómo dar cuenta de la solidaridad de los vascos con los presos políticos condenados por delitos de sangre y de sus movilizaciones para protestar contra la muerte de los activistas de ETA? (...) Los reiterados ataques del franquismo contra la identidad del pueblo vasco, plasmada en su lengua y en sus tradiciones, son una de las causas mediatas de ese fenómeno. Y, de forma más directa, la torpeza en el inmediato pasado del Poder central o de sus delegados a la hora de combatir el terrorismo. ¿Cómo se entiende, en caso contrario, que la sola acción de un reducido grupo haya puesto en marcha esa atroz espiral de ‘acción-represión-acción’ que asola al País Vasco?”.⁴⁹²

⁴⁹⁰ *El País*, 12-3-1977.

⁴⁹¹ Imagen de los miembros de ETA entre la población vasca, según una encuesta publicada en 1978: Patriotas (13%), Idealistas (35%), Manipulados (33%), Locos (11%), Criminales (7%), No sabe/No contesta (1%). Fuente: LLERA, 1994, p. 103.

⁴⁹² *El País*, 15-3-1977. Editorial “Violencia en Euskadi”.

Como explica Mikel Azurmendi, la violencia etarra y la respuesta por parte de las instituciones franquistas y también de las democráticas en los primeros años en forma de represión –ya se tratara de exilio, cárcel, tortura o asesinatos-, generaron etnicidad, una “creencia irrefutable de muchos vascos de estar oprimidos por otros distintos a *nosotros*”. La radicalidad de ETA, logró, además, una extensa empatía juvenil gracias a su “sistemático desprestigio de la ley de la autoridad” y tuvo un importante éxito al consolidar en una parte importante de la población el nexo imaginario entre ser consecuentemente vasco y ser soldado y, por consiguiente, perseguido; o dicho de otra forma, que la cuestión nacional vasca implicaba reconocer la producción de víctimas y mártires inocentes y que el dualismo Euskadi/España implicaba oposición bélica, siendo la segunda sinónimo de Estado opresor.⁴⁹³

Las muestras de apoyo social a la organización terrorista en aquellos primeros meses de la Transición eran innumerables. Valga como ejemplo lo que sucedió durante la campaña electoral para los comicios del 15-J, en el mitin con mayor asistencia en el País Vasco, el del PCE, en la Feria de Muestras de Bilbao, en el que participaron Santiago Carrillo, Ramón Ormazábal y La Pasionaria. Todo transcurrió entre vítores y ovaciones a los intervinientes hasta que Ormazábal mencionó con dureza su rechazo a las actividades terroristas de ETA; los pitidos de la multitud apagaron sus palabras.⁴⁹⁴ Las palabras de Ormazábal fueron:

“Condenamos también como lo hemos hecho siempre una violencia criminal que ha cortado la vida a un ciudadano por el mero hecho de estar uniformado, esa violencia que ha provocado el rapto de Don Javier de Ybarra”.⁴⁹⁵

Así recordaría el episodio Santiago Carrillo en una entrevista, en 2001:

“En aquel momento era muy fuerte, porque acabábamos de salir de aquello [el franquismo] y la gente tenía simpatía por ETA, pero no por los guardias civiles. Y, bueno, cuando mataba ETA al principio a un guardia civil, la gente se quedaba, la gente de izquierdas se quedaba fría. Pero efectivamente ese mitin de Bilbao, que fue un mitin precioso..., aquello parecía una cosa de la Revolución rusa y tal. Tenía mucho color aquello. Pues él [Ormazábal] largó esa frase que no estuvo... Porque dijimos cosas parecidas, pero de una manera más de acuerdo con la mentalidad que había en aquel

⁴⁹³ AZURMENDI, 1998, pp. 57 a 59 y 99.

⁴⁹⁴ MORÁN, 2003, pp. XXV y XXVI.

⁴⁹⁵ IBÁÑEZ ORTEGA y PÉREZ PÉREZ, 2005, p. 346.

periodo. En aquel periodo a mí no se me habría ocurrido nunca llamar trabajador de uniforme a un guardia civil”.⁴⁹⁶

A propósito del importante apoyo social que concitaba ETA y de cómo contribuyó a que la espiral terrorista se agrandara, resulta elocuente este testimonio de Mario Onaindía, uno de los miembros de la organización condenados en el Proceso de Burgos:

“El comentario más oído en verano de 1977 en los medios de ETA, cuando salí de la cárcel, era: ‘Bueno, resulta que llegan la democracia y la autonomía cuando más comandos y más apoyos tenemos. ¿Qué podemos hacer? ¿Cómo podemos licenciarlos? Cualquier persona los pondría en funcionamiento para sacar algo’”.⁴⁹⁷

No pocos actores sociales adoptaron una posición de equidistancia hacia las distintas violencias. Ejemplo de ello fue el comunicado firmado por cuarenta y cuatro alcaldes del País Vasco el 14 de marzo, en el que, por un lado, denunciaban a las Fuerzas de Orden Público que, “lejos de afrontar las situaciones con serenidad y equilibrio que debiera corresponder a su función, han adoptado una actitud que debemos calificar objetivamente de represiva y provocativa”, y, por otro, denunciaban las “actuaciones individuales o en grupo de quienes, recurriendo incluso a las armas, han ocasionado nuevos derramamientos de sangre”.⁴⁹⁸

En ese contexto se sucedieron nuevos episodios en este caso protagonizados por la ultraderecha más o menos parapolicial, incluido uno tan terrible que provocó la muerte de un hombre de 38 años en Bilbao, Francisco Javier Núñez. Tal como publicó la prensa, éste fue golpeado por efectivos antidisturbios de la Policía Armada el 15 de mayo, mientras se encontraba en una céntrica calle de Bilbao comprando periódicos. Dos días después, acudió a un juzgado de guardia de la capital vizcaína para denunciar la agresión sufrida. Y, a su salida del Palacio de Justicia, varios individuos no identificados le golpearon y le obligaron a ingerir una botella de coñac y otra de aceite de ricino, a consecuencia de lo cual tuvo que ser hospitalizado por sufrir fuertes vómitos de sangre. Tras seis días ingresado, Núñez, que padecía cirrosis hepática, falleció.

En Guipúzcoa, por otra parte, bandas parapoliciales volvieron a sembrar el terror a finales de mayo entre la población de San Sebastián, protagonizando numerosos ataques

⁴⁹⁶ IBÁÑEZ ORTEGA y PÉREZ PÉREZ, 2005, p. 346.

⁴⁹⁷ ONAINDÍA, 2004, p. 61.

⁴⁹⁸ *El País*, 15-3-1977.

durante varias jornadas que produjeron considerables destrozos en establecimientos comerciales y causaron dos heridos de bala.

No insistiremos lo suficiente en el enorme perjuicio que esa violencia ultraderechista causó, disparando todavía más la desafección y la deslegitimación del Estado entre gran parte de la sociedad vasca. Así recuerda el fenómeno alguien tan poco sospechoso de compartir las tesis *abertzales* como el socialista José Antonio Maturana:

“Bajaban aquí [se refiere a San Sebastián, donde él residía] de los cuarteles de la Guardia Civil y de la Policía nacional después de cada atentado, y organizaban unas *razzias*... Los medios decían que era la extrema derecha cuando era sabido que se trataba de la propia Policía... La violencia de la ultraderecha era toda controlada, toda salía de los cuarteles policiales. Aquí no había organizaciones ultraderechistas, todo salía de la Policía. Todo Policía. Unos lo harían por su cuenta, sin orden oficial, y otros organizados...”.⁴⁹⁹

El Gobierno trató de dar un impulso a la lucha antiterrorista, nombrando el 2 de junio de 1977 a José Sainz González nuevo subdirector general de Seguridad y a Roberto Conesa, comisario general de Información. Pero, como señala Casanellas, no parecían éstos los nombres más adecuados para dar un nuevo barniz a la política policial, puesto que ambos eran figuras plenamente identificadas con la represión franquista.⁵⁰⁰

3.6. Evolución socio-política lo largo de 1977

Pese a las informaciones o rumores que se habían ido filtrando durante todo 1976, aquel año acabó sin que el rey visitara el País Vasco o Navarra, lo que marcaba una clara diferencia con otros viajes de enorme calado y éxito que había realizado ese año a varias comunidades, en especial el de Cataluña. Lejos quedaban los deseos del monarca, quien, de ser cierto lo que llegó a afirmar el presidente de la Diputación de Guipúzcoa

⁴⁹⁹ Entrevista del autor a JOSÉ ANTONIO MATURANA. 21-11-2013.

⁵⁰⁰ CASANELLAS, 2014, p. 278.

en una entrevista al periódico local *Unidad*, quería que la Familia Real pasara parte de las vacaciones veraniegas en San Sebastián, como habían hecho sus antepasados.⁵⁰¹

Ya hemos visto cómo en el Gobierno había un claro desacuerdo entre quienes consideraban que el monarca debía hacer algún gesto simbólico hacia Euskadi, que debía incluir una visita, y quienes rechazaban tal planteamiento. En todo caso, el hecho de que ni el rey ni el presidente del Gobierno pisaran el País Vasco no dejaba de ser otro signo evidente de la situación de excepcionalidad que esta región representaba respecto al resto del país.

Pero, a pesar de la convulsa situación política y social que, como estamos viendo, se vivía en el País Vasco, el escenario económico permitía respirar aún con cierta tranquilidad, porque pese a los graves desequilibrios de la estructura económica de España, el paro todavía no había golpeado a las familias vascas.

De hecho, 1977 comenzó con una tasa de paro muy baja, de sólo el 3,8% (datos de diciembre de 1976), por debajo de la del conjunto de España, que entonces también era reducida: un 4,7% -aunque, tengámoslo en cuenta, había mucho subempleo-. La renta per cápita vasca se situaba al finalizar 1976 en 128.966 pesetas, frente a las 108.413 de media española, un 20% superior en términos reales.⁵⁰² Euskadi contaba, además, con un importante estabilizador social: su nutrida clase media –por ejemplo, representaba el 35% del total, en la provincia de Vizcaya-.⁵⁰³ Aunque esta prosperidad relativa se acompañaba de uno de los niveles de conflictividad laborales más altos de todo el país, y que se había recrudecido como ya hemos visto a lo largo de todo 1976, lo que fue respondido con una gran represión por parte del Estado, que había provocado episodios tan trágicos como los Sucesos de Vitoria.

Pese a lo dicho, cabe adelantar ya que en diciembre de 1980 la tasa de desempleo en el País Vasco se dispararía hasta el 13,6% (un 18,1% entre las mujeres), por encima de la española, que también se elevó hasta el 12,4%.⁵⁰⁴ Lo veremos con más detenimiento

⁵⁰¹ *La Gaceta del Norte*, 25-4-1976.

⁵⁰² GARMENDIA, PARRA LUNA y PÉREZ AGOTE, 1982, p. 135.

⁵⁰³ Datos publicados en *El País*, 14-10-1977, extraídos del libro *Estructura socioeconómica del País Vasco*, editado por la Cámara de Comercio de Bilbao.

⁵⁰⁴ Datos de la Encuesta de Población Activa publicados en el sitio web:
<http://www.datosmacro.com/paro-epa/espana>

a lo largo de los próximos capítulos. Pero ese rápido deterioro de la situación laboral en Euskadi contribuyó mucho a disparar la frustración social en un momento histórico decisivo en el que se iniciaba la senda democrática y se acometía la institucionalización autonómica.

Para entender lo ocurrido, debemos detenernos aunque sea brevemente en el modo en que se abordó en España una crisis que era internacional. Al estallar la recesión económica mundial con la subida del petróleo, en otoño de 1973, los Gobiernos de Arias Navarro y el primero de Suárez optaron por aliviar en lo posible los efectos en España de la crisis, confiando en su rápida resolución, mediante una política de bajos tipos de interés y una reducción en el impuesto de derivados del petróleo, que amortiguara la subida de su precio. Así, en España, en vez de la recesión que sufrieron casi todos los países occidentales en 1974, las tasas de crecimiento del PIB se mantuvieron moderadamente positivas y el paro creció poco inicialmente. Pero, a cambio, se dispararon el déficit público y el déficit exterior, y aumentó constantemente la tasa de inflación, impulsada por los bajos tipos de intereses y por la formidable ola de huelgas que arrancó constantes subidas salariales que los empresarios resarcían mediante la subida de precios.

España fue el único país occidental que, tras la subida de precios del 73, en vez de reducir la importación de petróleo, la aumentó. En julio de 1977, el nuevo ministro de Hacienda, Enrique Fuentes Quintana, se encontró con una tasa de inflación interanual superior al 40% y con un déficit exterior que estaba a punto de agotar las reservas de divisas del Banco de España. Fue entonces cuando decidió que no podía prorrogarse más el necesario ajuste de las cifras macroeconómicas mediante una drástica devaluación de la peseta, acompañada de medidas de ajuste monetario (subida de los tipos de interés) para reducir la inflación y hacer competitiva la economía española.

En 1978, España tuvo por primera vez en muchísimos años una balanza comercial positiva (y mucho más aún la de cambios). Para reforzar el control de la inflación, en los Pactos de la Moncloa se negoció con los partidos de izquierda la contención salarial a cambio de las llamadas *contrapartidas sociales* (educación, sanidad, seguros sociales...) que se financiarían mediante la primera gran reforma fiscal de la historia de España desde la de Pidal y Mon, de 1845.

Pero el éxito de estas medidas de ajuste se truncó en 1979 con la segunda subida del petróleo, que volvió a desequilibrar la balanza de pagos. Y esta vez no se pudo contar con el colchón de unos bajos tipos de interés, sino que, al contrario, éstos se dispararon, en medio de una fuerte crisis bancaria cuya reestructuración costó al Estado un enorme esfuerzo económico. Fue entonces cuando las tasas de paro, especialmente industrial, se dispararon de manera espectacular. Ello afectó enormemente, como ya hemos señalado, a las provincias vascas, con un sector productivo fundamentalmente industrial.⁵⁰⁵

Como explica José María Marín Arce, hasta los Pactos de la Moncloa, firmados en octubre de 1977, en España no existió un verdadero programa de política económica que afrontara los graves problemas de nuestra economía, derivados de la crisis del petróleo de 1973, y cuyos síntomas más preocupantes eran “la elevada inflación, el deterioro del sector exterior, la caída de la inversión extranjera y el creciente paro”.⁵⁰⁶ Los Pactos pusieron las bases para estabilizar el sistema, pero sus efectos en la economía real tardarían varios años en percibirse y, durante la travesía del desierto, el paro golpeó con una fuerza brutal en la sociedad, en un momento además en el que la cobertura de desempleo era muy escasa y apenas beneficiaba a un porcentaje mínimo de los parados.

La crisis afectó de forma especial al País Vasco y Navarra por tratarse de dos de las regiones más industrializadas de España. Ése fue otro de los factores que contribuyeron a dificultar todavía más el proceso de legitimación del Estado entre amplias capas de la población vasca, y a que aumentaran los partidarios del autogobierno, ya que caló como una lluvia fina entre la población vasca el mensaje de que la solución a la crisis pasaba por la capacidad de adoptar políticas económicas de proximidad.

Insistamos, pues, en que los efectos de la recesión económica, unidos a la gran convulsión social, con un grado de politización y una movilización en las calles muy superiores también a los del resto de España -todo ello en un escenario de violencia cotidiana provocada por la existencia de ETA, la desmedida respuesta de las fuerzas del Orden y la actuación de grupos parapoliciales de ultraderecha-, provocaron que el momento histórico que se estaba viviendo adquiriera en las calles vascas un grado de tensión difícilmente soportable.

⁵⁰⁵ CARRERAS y TAFUNELL, 2010, pp. 367 y 392; FUENTES QUINTANA, 2005, pp. 25 a 58.

⁵⁰⁶ MARÍN ARCE, 2007, p. 122.

Con esas coordenadas, en Euskadi se seguía produciendo un proceso que cabe calificar de *vasquización* (cuando menos de exaltación de todo lo vasco) en oposición al rechazo cada vez mayor que provocaba aquello que representara *españolismo*. La débil nacionalización del Estado español durante el siglo XIX, la fuerte irrupción de los nacionalismos periféricos, las cuatro décadas represivas y uniformizadoras del régimen franquista y el desencanto que produjeron los primeros meses de la Transición, habían sido factores que condujeron no sólo a la escasa o nula legitimidad que en el momento histórico que nos ocupa despertaba el Estado en buena parte de la población vasca, sino también el repudio que generaban la misma idea de España y los símbolos con los que se la identificaba. De forma muy contundente en buena parte del discurso público, pero también a nivel de las conversaciones de calle.

En círculos íntimos en la esfera de la familia, de los amigos o de los compañeros de trabajo, incluso en muchos ambientes no nacionalistas, los símbolos o manifestaciones culturales del Estado –*españoladas*– provocaban mofa o rechazo; y ser tachado de *españolista* era un insulto. La *espiral del silencio* funcionaba con absoluta eficacia dada la imagen tan devaluada que proyectaba España en el discurso imperante, algo que no se correspondía necesariamente con la sensibilidad o el ideario político individual, ya que no hay ningún dato que permita concluir que en 1977 el sentimiento mayoritario en la población vasca fuera nacionalista.

Cierto es que en toda España la Dictadura había dejado como herencia el descrédito del *españolismo* y que el sentimiento nacional del conjunto del país se vio afectado, con consecuencias que llegan hasta nuestros días. Y las élites políticas e intelectuales de la oposición en todo el territorio del Estado mostraron sus recelos hacia los símbolos que habían dejado de sentirse como nacionales para ser percibidos como propios de un régimen autoritario, primero, y como mucho de sólo *una de las dos Españas*, después. Pero, a no mucho tardar, el asunto, como explica Alejandro Quiroga, solamente supondría un verdadero problema para la convivencia y la institucionalización democrática en Cataluña y el País Vasco,⁵⁰⁷ sobre todo en este último donde desde antiguo existía una potente identidad nacional alternativa.

Los resultados de una encuesta realizada en 1977 por la Cámara de Comercio de Vizcaya en esta provincia ayudan a comprender la dimensión del fenómeno descrito.

⁵⁰⁷ QUIROGA FERNÁNDEZ DE SOTO, 2013, p. 484.

“¿Qué se siente más: vasco, español o europeo?”, se preguntó a población adulta de origen inmigrante (procedentes de otras regiones españolas), a niños nativos (nacidos en el País Vasco) y a niños de origen inmigrante. Los adultos respondieron así: vasco (15,4%), español (65,7%) y europeo (18,9%). Los niños nativos: vasco (79,9%), español (8,2%) y europeo (11,9%). Los niños inmigrantes: vasco (47,7%), español (28,6%) y europeo (23,7%).⁵⁰⁸

El resultado dejaba a las claras el bajo sentimiento español de los niños nativos y también la elevada identificación vasca entre los hijos de inmigrantes. Y la alta identificación europea probablemente se explicara también como una huida en la contradicción que suponía en buena parte de la ciudadanía carecer de un sentimiento nacionalista vasco y rechazar al mismo tiempo lo que representaba España, por identificación con el franquismo. Y es que la mayor parte de la población inmigrante pertenecía a la clase trabajadora y, por ello, era también protagonista de la confrontación con el Régimen en el terreno laboral.

En ese clima, no sólo un sector importante del nacionalismo vasco se radicalizó profundamente. También lo hicieron quienes, desde posiciones de ultranacionalismo español, percibían como una gravísima amenaza para España la pendiente política y social por la que se deslizaba Euskadi.

Los escasos medios de comunicación *abertzales* estaban en el punto de mira tanto de las autoridades como de los grupos ultraderechistas que actuaban, como estamos remarcando a lo largo de estas páginas, con absoluta impunidad en el País Vasco. Así, en plenas fiestas navideñas en el paso del año 1976 al 1977, se produjeron dos hechos que fueron tachados de “graves atropellos contra la libertad de expresión y el pueblo vasco” por importantes sectores de la sociedad:

El 28 de diciembre de 1976 fue detenida, por orden de un juez militar, Mirentxu Purroy, directora de la revista *Punto y Hora de Euskal Herria*, acusada de un delito de injurias al ejército por una carta al director, cuya autoría no fue identificada. La publicación, buque insignia de la izquierda *abertzale* durante los primeros años de la

⁵⁰⁸ C-NÚÑEZ, 1977, p. 169.

Transición, había empezado a editarse en abril de 1976 y sufrió distintos ataques, empezando por el secuestro gubernativo del primer número por un editorial a favor de la amnistía de todos los presos vascos y siguiendo por un atentado con bomba en octubre de 1977, reivindicado por la Triple A, que dejó completamente destrozada la redacción central de la revista, en Pamplona. Veinticuatro alcaldes de Guipúzcoa firmaron un comunicado conjunto en el que expresaban su más enérgica condena por la encarcelación de Purroy, considerándola “desproporcionadamente dura, y contradictoria, por los compromisos adquiridos por el actual Gobierno ante el pueblo”.⁵⁰⁹

Y durante la misma madrugada de Nochevieja, en San Sebastián fue incendiada la sede del semanario *Berriak*, que había sido fundado en abril como una publicación destinada a impulsar el euskara en los quioscos.

Éstos y otros ataques que se produjeron contra medios vasquistas no hicieron sino añadir tensión a la ya explosiva situación que se vivía en Euskadi y contribuían a exacerbar en amplios sectores el sentimiento victimista.

Precisamente en el ámbito de la comunicación, en 1977 tuvieron lugar dos acontecimientos de gran calado en Euskadi y Navarra: los nacimientos de los periódicos *Deia* y *Egin*. El primero vio la luz el 8 de junio, apenas unos días antes de las elecciones legislativas. Desde principios de 1977, el PNV pidió a sus afiliados y simpatizantes colaboración económica para sacar un periódico próximo al partido. Como explica José Luis de la Granja, *Deia* fue lanzado con problemas económicos iniciales que el PNV achacó a la urgencia de salir a la calle, ya que la formación quería que el primer número estuviera en los quioscos antes de que se produjeran los comicios. Además, se adelantó así a la salida de *Egin*, que comenzó a editarse en Hernani (Guipúzcoa) el 29 de septiembre de 1977. En su etapa inicial, en este periódico vinculado a la izquierda *abertzale* convivieron diferentes sensibilidades ideológicas, en sintonía con la enorme pluralidad de siglas y corrientes que al inicio de la Transición caracterizaron a este espectro ideológico. Pero con el tiempo *Egin* expulsaría a los críticos con ETA y se vincularía exclusivamente con el nacionalismo radical y violento de Herri Batasuna, fundada en 1978.⁵¹⁰

⁵⁰⁹ *El País*, 4-1-1977.

⁵¹⁰ DE LA GRANJA, 2003, p. 124.

Las provincias vascas y Navarra eran en conjunto la región de España con un mayor índice de compra y de lectura de periódicos: cincuenta y ocho de cada cien encuestados mayores de edad declaraba leerlos a diario, frente a los treinta y nueve en el conjunto del Estado.⁵¹¹ Hasta la aparición de *Deia* y *Egin*, los rotativos de mayor difusión en estas provincias eran *El Correo español*, *La Gaceta del Norte*, ambos de Bilbao, el donostiarra *Diario Vasco*, *Diario de Navarra* y *La Voz de España*, también de San Sebastián. Pero la irrupción de los dos diarios nacionalistas agitó notablemente el debate político y contribuyó de manera notable a catalizar las dos estrategias fundamentales seguidas por las dos corrientes del nacionalismo.

El Grupo Correo consolidó durante la Transición una importantísima presencia en todo el País Vasco, que llega hasta nuestros días. Las cabeceras del grupo, que en 1976 superaron en ventas a su rival histórico, *La Gaceta del Norte*, lograron incrementar paulatinamente su difusión, sin apenas rivales en los quioscos –los diarios estatales se vendían muchísimo menos–; y, además, jugaban un papel social relevante a través del patrocinio de importantes eventos culturales o deportivos. *El Correo Español-El Pueblo Vasco* era el periódico más leído en Vizcaya y Álava –con sus respectivas ediciones provinciales–; mientras que el *Diario Vasco* y el *Diario de Navarra* lo eran en Guipúzcoa y la Comunidad Foral.

En cuanto a las cabeceras nacionalistas, como concluye Susana López Pérez en su tesis doctoral sobre la prensa en el País Vasco durante la Transición,

“el periódico que se situó más cerca de una función aceleradora de los cambios políticos fue *Deia*, que aceptó la vía reformista en lugar de la rupturista. Esta función la cumplió, fundamentalmente, en torno al tema autonómico haciendo de abanderado en la búsqueda del autogobierno para el País Vasco. El otro diario nacionalista, *Egin*, lejos de fomentar el cambio hacia la democracia, cumplió la función de entorpecer un proceso en el que no creía, aspirando a modificaciones sociales y políticas enmarcadas en una ideología política revolucionaria, sin renunciar por tanto a la idea de ruptura. (...) *Deia* se subió al carro de la reforma Suárez, pero, además, presionó con cierta eficacia para que la autonomía de Euskadi fuese una realidad, ejerciendo, en consecuencia, un papel mucho más activo que los demás diarios reformistas. Éstos coincidieron en favorecer un clima de estabilidad y en evitar que las ideas rupturistas cuajasen en los sectores

⁵¹¹ C-NÚÑEZ, 1977, p. 105. Datos extraídos de: *Estudios sociológicos sobre la situación social de España*, 1975. Foessa.

mayoritarios de la sociedad vasca. *Egin*, en una postura absolutamente contraria, no sólo no apoyó la reforma, sino que asumió el papel de defender la ruptura y la vía revolucionaria, negando legitimidad a la democracia que se había inaugurado en España”.⁵¹²

Ambas cabeceras incluían sólo una pequeña parte de su contenido en euskera.

A lo largo de todo el mes de enero de 1977, el PNV vivió en un estado de gran agitación preparando la que iba a ser su primera Asamblea General desde el fin de la Guerra Civil. Durante semanas, las juntas municipales del partido discutieron los aspectos de las cuatro ponencias sometidas a debate: organización interna del partido, política, cultura y economía. Del borrador filtrado a mediados de enero quedaba claro que la formación se situaba en unas coordenadas de gran pragmatismo, entendiendo que “el pueblo vasco no debe caer en la tentación de darse a sí mismo una estructura estatal caduca y superada, en una Europa que haya acertado a superar el concepto de Estado-nación”. La política a corto y medio plazo del PNV se circunscribía a las cuatro provincias vascas peninsulares, para las que consideraba como “objetivo prioritario la recuperación del poder político disfrutado bajo el sistema foral. Un Estado vasco autónomo, solidario con los demás pueblos del Estado, con una configuración democrática, puede ser hoy la materialización de esa vieja aspiración foral”.⁵¹³

Recordemos que en ese momento, en paralelo a los debates internos, el PNV seguía una estrategia conjunta con todas las fuerzas prodemocráticas de la oposición española y que uno de sus dirigentes, Julio Jáuregui, era el representante de los partidos vascos en la Comisión de los Nueve que negociaba reformas con el Gobierno. En refuerzo a esa idea de colaboración, Jáuregui declaraba en una entrevista en enero:

“Nosotros lo que pretendemos sobre todo es la unidad de todos los vascos. De todas las fuerzas vascas, sin excepciones. Nosotros no podemos aceptar divisiones bajo etiquetas *sucursalistas* o *españolistas*. Queremos la unidad de todos los vascos”.⁵¹⁴

⁵¹² LÓPEZ PÉREZ, 1984, pp. 656 a 662.

⁵¹³ *El País*, 22-1-1977.

⁵¹⁴ *El Correo Español-El Pueblo Vasco*, 14-1-1977.

La Asamblea Nacional del PNV se celebró en marzo del 77 y en ella, sorprendentemente, fue elegido presidente Carlos Garaikoetxea. Así lo explicó en sus Memorias el propio protagonista:

“Sorprendentemente para mí, fui propuesto y elegido por unanimidad. Y digo sorprendentemente porque la autoridad de Juan Ajuriaguerra era indiscutible y la continuidad de su liderazgo era natural. Pero Ajuriaguerra debió de pensar entonces que era bueno dar paso a otra persona más joven para desempeñar aquel cargo”.⁵¹⁵

El hecho de que fuera navarro también fue decisivo, claro está, dado que para el partido en aquellos momentos resultaba prioritario remarcar la unidad de Navarra y Euskadi. Pronto se vería que la elección de Garaikoetxea iba a imprimir al partido de un mensaje y hasta de un ideario más duro, más *vasquista* si se quiere, del que había ofrecido desde la muerte de Franco en ese año largo donde el control de las figuras históricas como Ajuriaguerra había sido incontestado.

De hecho, tanto o más destacable que la elección de Garaikoechea fue que las ponencias aprobadas en aquella Asamblea marcaron el alejamiento del que había sido hasta ese momento su principal referente institucional: el Estatuto de 1936. Ahora se ponía todo el acento en la reivindicación foral. En las ponencias se aseveraba que los Fueros habían representado la “soberanía originaria” de las provincias vascas y Navarra, y su abolición, la “ocupación” de éstas. En el documento aprobado se decía:

“El PNV considera como objetivo inmediato la recuperación del poder político originario que se concretará en la fórmula política más apta para la situación actual de nuestro pueblo, en el marco de una estructura democrática. (...) En la consecución de este objetivo, el PNV trabajará, en lo político, por un Estado vasco autónomo”.⁵¹⁶

Quedaba patente así la ambigüedad de los objetivos a alcanzar, dado que lo mismo podía interpretarse que se buscaba la creación de un Estado independiente que la consecución de un Estatuto de autonomía con las mayores competencias posibles.

A principios de 1977, el Gobierno de Suárez estudió la posibilidad de nombrar a un delegado especial en el País Vasco, con amplios poderes y atribuciones superiores a los de los gobernadores civiles, que se denominaría “delegado regio”. Así lo aseguraron

⁵¹⁵ GARAIKOETXEA, 2002, p. 35.

⁵¹⁶ PÉREZ-NIEVAS MONTIEL, 2002, pp. 212 a 214.

miembros del Grupo de Alcaldes. El primer edil de Vergara, José Luis Elcoro, y el de Mondragón, José Antonio Antuna, llegaron a filtrar que el nombramiento era inminente y que el elegido era Juan Echevarría Gangoiti, miembro de la Real Sociedad Vascongada de Amigos del País -quien sería posteriormente designado diputado por Vizcaya de UCD en las primeras elecciones legislativas democráticas-.

El asunto estuvo sobre la mesa durante varios meses. La demanda tenía entre sus promotores a la Real Sociedad Vascongada de Amigos del País. Su presidente en 1977, Juan Ramón de Urquijo, le planteó al ministro Martín Villa durante un encuentro en Madrid el 24 de febrero, de más de seis horas, para abordar soluciones gubernamentales para el País Vasco que se creara el cargo de un gobernador civil general para la región, como una especie de actualización de lo que históricamente había sido el corregidor del rey de acuerdo con las instituciones forales. Uno de los grandes escollos, una vez más, para la institucionalización de esta figura era que los demandantes pedían que el ámbito de actuación de ese delegado regio incluyera también a Navarra. Al final, el asunto no se materializó.

Como hemos esbozado antes, tras un encuentro que se había producido a finales de noviembre de 1976 de Suárez con algunos políticos, entre ellos José María Gil-Robles, presidente del Equipo Demócrata Cristiano, días después, en diciembre, se constituyó un comité de negociación integrado por varios partidos opositores de toda España, que mantendría numerosas reuniones a lo largo de todo el año 1977 con el jefe del Ejecutivo. Rebautizada como Comisión de los Nueve, por el número de sus integrantes, contaba con el histórico dirigente peneuvista Julio Jáuregui, quien no representaba sin embargo al PNV, sino al grueso de la oposición vasca.

En paralelo a esas negociaciones entre el Gobierno y la Comisión de la Oposición Democrática, a finales de enero las formaciones políticas vascas que la integraban (fundamentalmente, PNV, ANV, PSOE y PCE) reclamaron, con vistas al debate sobre una ley electoral, la creación de un Colegio Electoral Vasco que englobara a Álava, Vizcaya, Guipúzcoa y Navarra, a los efectos de controlar todo el proceso electoral, el reparto de restos y la determinación del porcentaje mínimo exigible para optar al reparto de escaños, que estimaban que debía ser del 2% del Colegio Vasco. La petición no fue atendida por el Ejecutivo, como tampoco otras fórmulas que se barajaron, ya que de inmediato se desató una campaña en contra por parte del *navarrismo*. Así, por ejemplo,

el 20 de febrero, *El País* publicó una tribuna, “La ley contra el Fuero navarro”, firmada por el diplomático José María Sanz Pastor, en la que alertaba de una “alta traición al pueblo navarro” haciéndose eco de “rumores y filtraciones más o menos dignos de crédito” que circulaban relativos a la ley electoral, según los cuales se uniría a Navarra y Guipúzcoa en una sola circunscripción.⁵¹⁷

La Comisión de los Nueve consensuó varios puntos sobre la cuestión regional y encomendó a uno de sus integrantes, Felipe González, la redacción final de un documento que éste presentó el 3 de febrero de 1977 y que fue aprobado después por unanimidad, bajo el título “Nacionalidades y regiones”. El texto, que fue entregado al presidente Suárez, decía cosas como lo siguiente:

“La justicia y la estabilidad democrática pasan por una solución adecuada al grave problema de la construcción de un Estado que asuma la pluralidad nacional y regional de España, que es una realidad histórica que las fuerzas democráticas se comprometen a mantener y defender. La descentralización del Estado para adecuarlo a las exigencias que plantean el carácter plurinacional y plurirregional de España, es una necesidad urgente impuesta por el propio proceso democrático, a fin de que su curso llegue a cubrir los mínimos de credibilidad a que aspira esta negociación. Las fuerzas representativas de las nacionalidades podrán y deberán realizar una negociación paralela y complementaria con el Gobierno, a fin de desarrollar con mayor amplitud y profundidad las exigencias que le son propias. La Comisión Negociadora urgirá del Gobierno el restablecimiento de las instituciones emanadas del consensus popular en las nacionalidades catalana, gallega y vasca, o la creación inmediata de organismos que garanticen la recuperación o consecución de autonomías, en la confianza de que ello servirá para normalizar la convivencia ciudadana”.⁵¹⁸

La Comisión exigía el restablecimiento inmediato de los estatutos de autonomía que habían sido aprobados antes del franquismo en Cataluña, País Vasco y Galicia (en esta Comunidad no llegó a aprobarse en las Cortes por el estallido de la Guerra Civil) o, al menos, la creación de órganos de poder ejecutivo (Generalitat, Diputación General y Xunta, en cada caso) que garantizasen la concesión de una autonomía plena. De cómo se plasmarían los derechos de las demás regiones no se llegó a hablar.

⁵¹⁷ *El País*, 20-2-1977.

⁵¹⁸ *El País*, 20-2-1977.

Era una buena oportunidad si se querían afrontar, aisladamente, los hechos diferenciales de los territorios españoles con mayor demanda en ese momento de autogobierno. Pero Suárez –en contra de la opinión de algunos miembros del Gobierno como Osorio- se negó a que el asunto se abordara hasta después de las primeras elecciones, argumentando que podía prejuzgar el resultado del futuro proceso constituyente⁵¹⁹. Fue otra ocasión perdida. Y, cuanto más tiempo pasaba, como estamos viendo, más se enquistaba el *problema vasco*.

José María Areilza, en una entrevista de febrero, se mostró tajante al declarar lo siguiente:

“El *problema vasco* es una herida abierta en el costado de España, y sangrante. Mi mayor preocupación está en que no sé si en los niveles más importantes del Estado se tiene todavía la sensibilidad suficiente para comprender la realidad del problema. Lo que a mí me asusta, tanto como el problema en sí, es la falta de entendimiento que se ha producido hasta ahora para comprender en qué consisten realmente las coordenadas ciertas de la cuestión. Y, como conozco a mis paisanos, sé que si no se llega al fondo del problema puede haber allí una situación muy grave. Y por ello intento hacer todo lo necesario para que la gente en Madrid entienda el *problema*. (...) Ha habido incomprensión total por los problemas vascos: ya no sólo los políticos, sino los de identidad, los culturales, los religiosos”.⁵²⁰

Muy ilustrativa es la referencia que hace Marcelino Oreja a aquel tiempo:

“Suárez tuvo que enfrentarse a muchas dificultades por el tema vasco, pero esos temas no se trataban en el Consejo de Ministros. Generalmente no se trataban. Alguna vez, cuando había lugar, yo defendía el hecho diferencial. Pero esos temas se trataban fuera, probablemente porque, sobre todo en 1977, había unos militares en el Gobierno que no eran precisamente de los que facilitaban las cosas. Hay que tener en cuenta que teníamos al general Fernando de Santiago, a Pita da Veiga... También a Franco Ibarregaray y a Álvarez Arenas, que eran tíos razonables. Pero los otros dos eran intransigentes, rígidos, como se demostró luego. Por tanto, éstos no eran temas de Consejo de Ministros, donde casi nunca hay debates políticos. Se tomaban decisiones administrativas pero los debates políticos se llevaban fuera. Yo percibía claramente la hostilidad de los sectores radicales del Gobierno... claro. Pero lo que a mí me importaba era convencer a Suárez, y se convencía muy fácilmente, porque él ya estaba

⁵¹⁹ POWELL, 2002, pp. 183 y 184.

⁵²⁰ *Pueblo*, 22-2-1977.

autoconvencido de que era necesario ese reconocimiento [al hecho diferencial]. Con Suárez nunca tuve un problema con el tema vasco, coincidíamos mucho. Él lo entendió muy bien por intuición; no necesitaba para nada saber lo que habían sido los fueros, la ley de 1839, la de 1876... Tenía un olfato admirable, se daba cuenta de por dónde soplaban el viento”.⁵²¹

En febrero también se celebró en San Sebastián el congreso de constitución del PSE-PSOE, formado por las agrupaciones de Álava, Vizcaya, Guipúzcoa y Navarra. La formación se propuso absorber una parte de las reivindicaciones históricas del nacionalismo, pero manteniendo como ámbito de referencia el Estado y la sociedad española. La creación de la *filial* vasca del partido fue consecuencia del reforzamiento de la estructura federal del PSOE aprobada en su Congreso de 1976 en Madrid. En Euskadi, hasta ese momento funcionaba la Federación Socialista Vasca –llamada también Comité Central Socialista Vasco-, pero sin una estructura claramente determinada de partido de las cuatro provincias –puesto que el PSOE de Euskadi iba a englobar también a Navarra-. Fueron elegidos presidente del PSE-PSOE Juan Iglesias y secretario general, Txiki Benegas.

Como explica Andrea Micciché, el programa aprobado hizo evidentes concesiones al discurso nacionalista, subrayando que 1876, año de la abolición de los Fueros, había sido el momento a partir del cual “la historia del pueblo vasco va a ser la historia de la búsqueda de su identidad nacional, la lucha por recobrar sus facultades autonómicas, perdidas a mano de un Estado férreamente centralizado”.⁵²²

Sin cuestionar nunca la jerarquía del PSOE ni su programa marco para toda España, hay que decir que los socialistas de Euskadi disfrutaron durante la Transición de una autonomía bastante mayor de la que la federación tendría en fechas posteriores, según el testimonio de muchos dirigentes históricos. Hasta tal punto que, como veremos más adelante, en cuestiones fundamentales como la constitución del primer Consejo General Vasco, el PSE adoptó resoluciones contrarias al criterio del mismo secretario general, Felipe González. Además, como subraya José Luis Corcuera:

“Para que te hagas una idea de la calidad o la cualificación que tenían el PSOE y la UGT de Euskadi: nosotros íbamos en aquellos tiempos a los congresos y mandábamos

⁵²¹ IGLESIAS, 2009, p. 164.

⁵²² MICCICHÈ, 2009, p. 72.

mucho más de lo que decían nuestros votos, es decir, el conjunto de los compañeros de otras comunidades tenían un cierto respeto a los compañeros vascos, probablemente porque fueron quienes más vivieron la clandestinidad y se hicieron acreedores de ese respeto. Además, ETA ya funcionaba y, por tanto, la vida de militante del PSOE en el País Vasco adquiriría otra dimensión”.⁵²³

Miccichè subraya que, en aquel momento, las relaciones entre los socialistas vascos y la izquierda *abertzale* eran ambiguas y contradictorias, en el sentido de que, pese a su distancia de fines y objetivos, prevalecía todavía un fuerte sentimiento de solidaridad, de pertenencia a la común realidad de la clandestinidad y de oposición a la Dictadura. Y tendría que pasar todavía algún tiempo para que la estrategia de ETA tuviera una clara condena por parte del conjunto de la izquierda democrática, y de los socialistas en particular, y que dejara de considerar a sus brazos políticos como interlocutores válidos. Como recuerda Carlos Solchaga,

“en aquella época la izquierda era bastante ingenua y no poco ignorante. ¿En qué sentido? Su visión de que cualquier cosa contra Franco era buena para la izquierda y buena para el país. Y casi sin matices. Ese sentimiento hacia ETA era fuerte desde la muerte de Carrero Blanco; todo el mundo lo celebró como la señal de que íbamos a salir del franquismo... El distanciamiento de los que apoyaban el terrorismo fue un proceso de maduración lento”.⁵²⁴

Las primeras elecciones democráticas se preveían cercanas y, a principios de febrero de 1977, tras varios meses de conversaciones, se constituyó Guipúzcoa Unida, una alianza electoral que agrupó a dirigentes del antiguo régimen franquista de la provincia para presentarse a las urnas. La formación eligió como presidente a José Ramón Aparicio, ex subjefe provincial del Movimiento, que era director de Radio Nacional de España en San Sebastián en aquel momento. Fue la *marca blanca* de Alianza Popular en esta provincia vasca -la más nacionalista de las tres-, que optó por no presentarse a las urnas con sus siglas por una cuestión de imagen, aunque, como decimos, su estrategia resultó frustrada. (El partido no obtendría ningún escaño en los comicios de junio.)

A finales de febrero, el PNV anunció por sorpresa que convocaba en solitario el *Aberri Eguna*, que se celebraría el 10 de abril. La decisión causó malestar en los demás

⁵²³ IGLESIAS, 2009, p. 497.

⁵²⁴ Entrevista del autor a CARLOS SOLCHAGA. 12-12-2012.

partidos políticos. Por ejemplo, Txiki Benegas, dirigente del PSOE de Euzkadi, lamentó que se rompiera la costumbre de que fuera el Gobierno vasco en el exilio el que convocara el Día de la Patria Vasca. Como él, otros muchos dirigentes calificaron la decisión del PNV de maniobra de protagonismo y de intento de patrimonializar el *Aberri Eguna*. Como reacción, todas las fuerzas vascas opositoras salvo el PNV se reunieron en Vitoria el 11 de marzo y decidieron, a su vez, hacer otra convocatoria del *Aberri Eguna* bajo el símbolo de la ikurriña, y con tres consignas: amnistía total, estatuto de autonomía y libertad para todas las ideologías.

Días después, tras la celebración de su congreso en Pamplona, en el que como ya hemos dicho fue elegido presidente Garaikoetxea, el PNV rectificó y acabó sumándose a la convocatoria unitaria del Día de la Patria Vasca. PSOE, ESB, PCE y PNV decidieron pedir autorización al Gobierno para celebrar la jornada de forma oficial. Otros partidos, como ANV, ESEI o el Partido Carlista de Euzkadi aceptaban las condiciones de las otras fuerzas citadas, pero no se sumaron a la petición de autorización gubernamental y, además, exigieron el máximo respeto por la presencia de pancartas de todo signo durante la manifestación. Eso incrementó los temores en Moncloa de que el acto se pudiera radicalizar.

Como hemos apuntado antes, el 17 de marzo de 1977 fueron al fin restauradas las Juntas Generales de Vizcaya y Guipúzcoa por un Real Decreto publicado en el Boletín Oficial del Estado, integradas por representantes de todos sus municipios, que se denominarían procuradores en Guipúzcoa y apoderados en Vizcaya. (En Álava, donde desde el franquismo funcionaban unas llamadas Juntas Generales conmemorativas, las Juntas ya plenamente forales fueron restauradas por Real Decreto en 1979.)

Para la inmensa mayoría de las fuerzas políticas vascas, la medida llegaba tarde; y, además, carecía de valor político real en tanto en cuanto no se acometiera la democratización de las instituciones, empezando por los propios municipios, para lo que seguía siendo necesaria la convocatoria de unas elecciones locales que no se preveía cercana.

Aun así, qué duda cabe de que la recuperación de la principal institución del régimen foral un siglo después de su abolición era algo muy señalado. Por ello, como critica Miguel Herrero de Miñón, llama la atención la falta de solemnidad que revistió la restauración de los órganos políticos tradicionales vascos. “El Gobierno aprobó una

medida tan importante como si fuera una nimia circular de Correos, sin ninguna solemnidad... un error político más, por no querer reconocer el hecho diferencial”.⁵²⁵ Efectivamente, como en tantas otras ocasiones el Ejecutivo central desaprovechaba al menos la oportunidad de dar cierta batalla por la imagen y de cobrar protagonismo ante la opinión pública respecto a su papel en la transformación política que, aunque lentamente, se iba produciendo en Euskadi.

Al día siguiente, 18 de marzo, en el Seminario de Vergara se presentó un proyecto de Estatuto de autonomía elaborado por un equipo de especialistas en distintas disciplinas, como Historia, Derecho o Economía, todos ellos próximos a la izquierda *abertzale*, y entre los que destacaba Patxi Zabaleta. El preámbulo recogía una declaración en la que se declaraba que al pueblo vasco le asistía el derecho de poder determinar su propio futuro y designar libremente sus instituciones y equipos de Gobierno. El proyecto englobaba a las tres provincias vascas y Navarra, pero determinaba que, por un mecanismo plebiscitario y mayoría de tres cuartos, podían incorporarse otras zonas o provincias limítrofes con tradicional e intensa relación con el País Vasco, como La Rioja (coincidía en este aspecto el planteamiento con el defendido, en otro extremo ideológico, por el Partido Proverista). Establecía las competencias exclusivas del Gobierno vasco y, a la vez, recogía el compromiso de éste a respetar la Constitución española y a no dictar en ningún caso normas legislativas que pudieran contravenirla.

Aquella fue una iniciativa que pasó muy desapercibida y no tuvo mayor recorrido. Pero nos interesa mucho destacarla por cuanto refleja cómo a la altura de marzo de 1977 había un sector de la *izquierda abertzale* que podríamos calificar de *posibilista*, mucho más realista en el análisis de la realidad sociopolítica vasca del momento de lo que después, desgraciadamente, lo sería el conjunto de la *izquierda abertzale* durante décadas.

El Gobierno volvió a demostrar falta de cintura política con la decisión del Ministerio de la Gobernación, dirigido por Martín Villa, de prohibir la celebración del *Aberri Eguna*, tras una desabrida reunión casi en vísperas de la jornada entre el ministro y representantes del PNV, PSOE y ESB (el que acudió en nombre del PCE hubo de quedarse a la puerta del despacho), que habían suscrito un Manifiesto común y

⁵²⁵ Entrevista del autor a MIGUEL HERRERO DE MIÑÓN. 14-3-2016.

convocado una manifestación en un recorrido de dos kilómetros y medio en Vitoria, con tres reivindicaciones: amnistía total, libertad para todos los partidos políticos y autonomía.

Pese a la prohibición, los grupos políticos mantuvieron sus respectivas convocatorias, pero muchos de ellos, como reacción de protesta, radicalizaron sus planteamientos reivindicativos, y el clima social en el País Vasco volvió a tensarse.

La víspera del *Aberri Eguna* se produjo una de las noticias políticas más importantes de la Transición en España. Era 9 de abril, sábado santo, y el país entero se quedó impactado con el anuncio de la legalización del Partido Comunista. El asunto era uno de los vértices del proyecto reformista de Suárez, que llevaba mascando la idea desde hacía meses. El presidente del Gobierno era consciente de que las elecciones del 15-J no podían celebrarse sin el PCE si quería que de verdad fueran el auténtico trampolín hacia la democracia.

De sobra es conocido que el Gobierno y el rey tuvieron que vencer resistencias y presiones fortísimas para acometer la legalización del PCE, una de las decisiones más necesarias y complejas de la Transición. Pero, en lo que nos ocupa, un gesto tan valiente coincidió a la vez con otro tan opuesto como la prohibición de la celebración del *Aberri Eguna*. Sin ánimo de establecer relación causal entre ambos hechos, sí cobra valor lo apuntado en su Diario el 22 de marzo por José María de Areilza: [Reunidos éste y Pío Cabanillas con Suárez, el presidente les habría dicho lo siguiente] “Habla a diario con tres o cuatro militares de alta graduación y responsabilidad. A los más significativos de ellos les explica por qué deben aceptar la transición democrática. Con la legalización del Partido Comunista, aunque a regañadientes, transigen. En cambio, no pasarían con cualquier concesión regional excesiva. Hay que tener cuidado con ese peligro”.⁵²⁶ El temor que en todo momento sintió el Ejecutivo por esta cuestión no era infundado, obvio es. Como se comprobó, años después, con el Golpe de febrero de 1981, los militares involucionistas estaban mucho más preocupados por la implementación de las autonomías vasca y catalana, el fantasma de la independencia y el terrorismo de ETA, que por la izquierda comunista española.

⁵²⁶ AREILZA, 1983, p. 119.

Según el peneuvista Juan José Pujana, Suárez llegó a admitir a varios miembros del PNV que le reprocharon la prohibición del *Aberri Eguna* y el encallamiento de la amnistía que “políticamente estaba vaciado con la legalización del Partido Comunista”.⁵²⁷ Coincide el testimonio con lo que había reflejado Areilza en su Diario.

El domingo, 10 de abril amaneció con una Vitoria prácticamente cercada desde la víspera, con todos sus accesos rigurosamente controlados por agentes de la Guardia Civil, una nutrida presencia en las calles de policía armada llegada desde otras provincias y la prohibición del acceso, por ejemplo, de autobuses y vehículos salvo de particulares que pudieran acreditar su residencia en la ciudad.

Pero lo que el espectacular despliegue policial no pudo evitar es que, como protesta, el *Aberri Eguna* se transformara en una jornada de movilización en muchas localidades vascas –incluida la misma Vitoria–, contra la represión gubernamental. Las marchas espontáneas fueron duramente reprimidas, saldándose con importantes disturbios y enfrentamientos entre manifestantes y agentes de las fuerzas del orden, detenciones y heridos, entre ellos un cámara de una televisión belga que se encontraba en la capital alavesa filmando los altercados y que recibió un disparo con una bala de goma en el pecho lanzado por un policía armado mientras se acercaba a otro que le había requerido por señas. Ese domingo, la atención informativa en toda España se centraba, claro está, en la histórica noticia de la legalización del Partido Comunista. Pero en el País Vasco los acontecimientos volvían a demostrar la velocidad tan distinta que tenía aquí la Transición respecto al resto del país. Para toda la oposición y gran parte de la ciudadanía del conjunto de España era una jornada de esperanza; para la oposición y la ciudadanía vasca, sin embargo, era un día más de represión y de altercados con los antidisturbios –que seguían bajo mandos provenientes del franquismo–, como si no acabara de arrancar el proceso prodemocrático.

Al día siguiente, los cuatro partidos que habían negociado con el Gobierno la convocatoria legal del *Aberri Eguna* emitieron una nota en la que afirmaban:

⁵²⁷ Entrevista del autor a JUAN JOSÉ PUJANA. 26-2-2016.

“A pesar de los intentos de hacer imposible la jornada del Aberri Eguna 77, el balance de la misma es indudablemente positivo, resultando como único perdedor el actual Gobierno, incapaz de asumir el sentir y los intereses del pueblo vasco”.⁵²⁸

El 15 de abril de 1977 el Gobierno convocó las primeras elecciones democráticas tras más de cuatro décadas, a celebrar justo un mes después: el 15 de junio. Y todos los partidos políticos pusieron sus maquinarias en marcha.

Días después, el 21 de abril, el PNV realizó su primer mitin en Bilbao desde el fin de la Guerra Civil, en un abarrotado Pabellón de Deportes con 10.000 asistentes. Carlos Garaikoetxea, recién nombrado presidente del partido, aprovechó su intervención para hacer hincapié en la defensa de Navarra como parte inseparable de Euzkadi.

Suárez estaba obsesionado con que las elecciones fueran un éxito en el País Vasco por lo mucho que la democracia española se jugaba allí. Y, por ello, como analizaremos a continuación, se esforzó en una dura negociación con ETA a la vez que tomó las medidas más audaces para resolver el problema de la amnistía, en claro contraste con el carácter timorato de las adoptadas desde la muerte de Franco hasta ahora.

3.7. Amnistía y negociación contrarreloj con ETA en vísperas electorales

El 11 de enero de 1977 tuvo lugar en Vizcaya la primera convocatoria de huelga general del año, en protesta por la muerte a causa de una insuficiencia cardiovascular dos días antes de un quinceañero, Juan Manuel Iglesias, mientras saltaba las tapias de unos patios interiores en Sestao tratando de huir de las violentas cargas de la Guardia Civil y la Policía Armada para disolver una manifestación a favor de la amnistía total. Hubo además varios heridos con fracturas y lesiones por los golpes recibidos. Como respuesta a tales hechos, al día siguiente se produjeron violentos enfrentamientos entre manifestantes y agentes del orden en Sestao, Portugalete y Santurce, y unas 3.000 personas volvieron a exigir la amnistía en una manifestación casi espontánea en Bilbao. Este tipo de episodios dramáticos se repetían con demasiada frecuencia en el País Vasco y Navarra. Y evidenciaban que la estrategia seguida por el Gobierno de prohibir y

⁵²⁸ *El País*, 12-4-1977.

perseguir las marchas pro amnistía no sólo no tenía ninguna eficacia, sino que contribuía a radicalizar mucho más las cosas.

El PNV volvió a ser contundente en su boletín *Euzkadi*:

“Es manifiesto el continuo ‘derrapaje’ de la maquinaria oficial de represión, pues los mismos días en que ciertos derechos son restituidos por declaraciones muy publicitadas de los ministros de la Corona o por el propio presidente, somos víctimas de agresiones en lugares distintos de Euzkadi, donde las autoridades de policía no parecen haberse enterado de lo dicho desde Madrid. Esto que el profesor Maurice Duverger en noviembre señaló como ‘autonomización’ de las fuerzas llamadas del orden es un fenómeno de falta de comunicación que afecta a los que gobiernan Euzkadi en las postrimerías del franquismo”.⁵²⁹

La situación preocupaba especialmente en La Moncloa, convertida al empezar 1977 en la sede oficial del Gobierno de España, tras el traslado del presidente Suárez desde el Palacio de Villamejor por motivos de seguridad, en especial por el alto riesgo de atentados de grupos terroristas como ETA (aunque también para reforzar el prestigio de la Presidencia cambiando el pequeño edificio de Castellana 3 por el imponente complejo de la carretera de La Coruña, en la periferia *noble* de Madrid).

El Ejecutivo se sentía desbordado por la espiral de violencia en el País Vasco y por su incapacidad para hacer frente a la presión de una marea ciudadana que, día sí, día también, reclamaba una amnistía total.

Por su parte, la Koordinadora Abertzale Sozialista (KAS) empezó el año manteniendo un debate sobre las elecciones generales. De inmediato, se formaron dos bloques. Por un lado, EIA y ETApM defendían que había que participar en los comicios sin condiciones previas, tras hacer la reflexión de que no se podía desaprovechar la oportunidad de luchar por los objetivos que perseguían a través de los nuevos cauces institucionales que iban a abrirse, dado que no podía supeditarse todo a la lucha armada. Por otro lado, LAIA, EHAS y ETAm apostaban por la abstención, ya que consideraban que la reforma propugnada por Suárez sólo era fachada democrática. Al final, tras las discusiones internas, se llegó a una fórmula de consenso: todos condicionaron la participación en las elecciones a que se cumplieran dos requisitos: la aprobación de libertades democráticas (una apelación bastante genérica y retórica) y, lo más

⁵²⁹ PNV. *Euzkadi*. Boletín informativo del Partido Nacionalista Vasco. Enero de 1977. (AFSA)

importante, la consecución de la amnistía total. Se daba como plazo límite al Gobierno un mes antes de las elecciones para que no quedara ningún preso vasco en las cárceles, momento en el que decidirían si retiraban o seguían adelante con las candidaturas electorales. Enseguida veremos qué sucedió.

Aquel mismo enero de 1977, se filtró a algunos medios de comunicación que el Gobierno de Suárez estaba dispuesto a excarcelar antes del 10 de abril, fecha del *Aberri Eguna*, a todos los presos que cumplieran condenas por delitos de intencionalidad política -incluidos los de sangre- que se hubieran cometido hasta el 15 de diciembre de 1976. Pero que barajaba hacerlo a través de una *amnistía escalonada* para irritar menos a los sectores más reaccionarios e inmovilistas del régimen.

A propósito de la filtración de este plan, el periódico *El País* publicó un editorial en el que lo consideraba un error y alertaba así de sus riesgos:

“Si los ciento setenta presos son liberados poco a poco hasta llegar a su excarcelación total puede producirse un aumento de la tensión callejera en el País Vasco: sectores muy concretos se apuntarían, con oportunismo evidente, el éxito, y sostendrían una vez más la tesis de que ‘sin presión callejera no hay liberación de los presos’. Sería ofrecer una oportunidad a los que fomentan la espiral de la violencia en la zona”.⁵³⁰

Suárez en persona aseguró a varios interlocutores en distintos encuentros políticos que antes del *Aberri Eguna* no quedaría ningún preso de intencionalidad política en las cárceles. Julio Jáuregui, el representante vasco en la Comisión de los Nueve, declaró en una entrevista el 19 de enero:

“Espero que el 80% de los presos políticos salgan inmediatamente y que el resto sean objetos de indultos individuales. El presidente Suárez tiene el proyecto de realizar este proceso con mucha rapidez y a una pregunta mía [durante un encuentro con la comisión opositora] que cuál era el límite de tiempo, me contestó con un término que me satisfizo mucho: para el *Aberri Eguna* todo estará terminado”.⁵³¹

Lo cierto es que el Gobierno estaba dispuesto en aquellos momentos a negociar con ETA una amnistía total para los presos vascos a cambio de una tregua en la lucha armada hasta las elecciones generales.⁵³² No pasó desapercibido que, en enero, el

⁵³⁰ *El País*, 15-1-1977. Editorial “No a la amnistía escalonada”.

⁵³¹ *Berriak*, 19-1-1977, en ANASAGASTI, 1986b, p. 166.

⁵³² *La Gaceta del Norte*, 11-2-1977.

Consejo de Ministros nombrara a José María Belloch Puig como nuevo gobernador civil de Guipúzcoa. Éste se había mostrado personalmente partidario de la amnistía y había sondeado ante abogados de presos de ETA la posibilidad de un diálogo, una perspectiva que también apoyaba el entonces ministro de la Presidencia, José Manuel Otero Novas.⁵³³ En el mismo sentido, el Gobierno había ofrecido al ex alcalde de Pamplona Miguel Javier Urmeneta ser gobernador de Guipúzcoa -cargo que él rechazó-, explicándole que “pretendía un cambio de rumbo, de personas, en el tratamiento del problema vasco; la fórmula era sencilla: un vasco en Madrid y un representante del Gobierno ante los vascos”. En declaraciones al periódico *El País*, Urmeneta subrayó:

“Es preciso señalar la preocupación del Gobierno por el País Vasco. A mí me impresionó el teniente general Gutiérrez Mellado por su interés y comprensión de todo el *problema vasco*”.⁵³⁴

El periodista José María Portell, redactor de *La Gaceta del Norte* y con muchos contactos en el mundo *abertzale*, fue elegido por Moncloa para entablar un diálogo directo con el entonces dirigente de ETA Juan José Etxabe. Portell dejó escrito todo el proceso y explicó que el Gobierno estaba obsesionado con llegar a las elecciones sin traumas violentos. Y su plan era ofrecer presos a cambio de paz, estableciendo plazos y compromisos. Urkiola, el representante del Ejecutivo, se lo trasladó así a Portell:

“Un mes de paz, y salida de un número equis de presos. Otro más, más presos... Éste es el camino a revisar y a analizar sobre la marcha. Mediante esta fórmula, día a día, o semana a semana, se pondrá a prueba la voluntad reconciliadora de ambas partes. Esto, antes de llegar a un nuevo decreto de amnistía”.⁵³⁵

Pero Etxabe le trasladó a Portell que ETA rechazaba negociar una amnistía gradual: “Amnistía total son las dos palabras claves en la lucha de nuestro pueblo vasco. Una declaración sin eso no soluciona nada. Encrespará más los ánimos”.⁵³⁶

El Gobierno, siguiendo los pasos que se había trazado, aprobó el Real Decreto-Ley 19/1977, de 14 de marzo, sobre medidas de gracia, que suponía una reconsideración de los límites de la última amnistía (la de julio del 76). Y las salidas de las cárceles no tardaron en tomar cuerpo. Así, el 22 de marzo de 1977 comenzó el goteo de

⁵³³ UNZUETA, 1987, p. 189.

⁵³⁴ *El País*, 16-2-1977.

⁵³⁵ PORTELL, 1977, p. 17.

⁵³⁶ PORTELL, 1977, p. 180.

excarcelaciones de presos políticos, con la salida de prisión de seis amnistiados, entre ellos los miembros de ETA Diego Elorrieta y Kepa Aulestia. Ya en la calle, éste señaló que el ambiente en la cárcel ante una posible amnistía era optimista, al mismo tiempo que subrayaba que era evidente que el Gobierno intentaba usar la amnistía “para frenar las luchas populares hasta la celebración del *Aberri Eguna* jugando la baza de sacar a los presos poco a poco”.⁵³⁷

Ésta fue la versión ofrecida por Julio Jáuregui, durante la celebración de la Asamblea Nacional de su partido, el PNV, en el Pabellón Anaitasuna de Pamplona entre el 25 y el 27 de marzo:

“El Gobierno del presidente Suárez, temeroso de ciertas reacciones de medios militares por la actitud de algunos ultras franquistas, no se atrevió a hacer el gran servicio a la Corona de editar este grandioso real decreto ley de amnistía total; seguimos luchando y el presidente Suárez se avino, por medio de una ampliación de la amnistía y de otros métodos de indulto, a sacar de la cárcel a todos los presos antes del *Aberri Eguna*”.⁵³⁸

Casi al mismo tiempo, la rama militar de ETA emitió un comunicado en el que exigía al Gobierno de Suárez la amnistía total, sin extrañamientos, y libertades democráticas. Ofrecía a cambio una tregua hasta las elecciones.

Pero las cosas se estancaron. Y, pese a la *promesa* del presidente Suárez, cuando llegó el polémico *Aberri Eguna*, el 10 de abril, unos 35 considerados presos políticos vascos seguían en las cárceles españolas (entre ellos, Mario Onaindia y otros que pronto serían extrañados), a la espera de una amnistía, lo que desde muchos sectores políticos de Euskadi fue interpretado como un nuevo incumplimiento del Gobierno. De hecho, el dirigente peneuvista Julio Jáuregui tomó la decisión de abandonar el 13 de abril la comisión negociadora de la oposición con el Gobierno por la decepción sufrida, considerando agotada la vía del diálogo ante la lentitud de las excarcelaciones de presos políticos y tras la prohibición por parte del Ministerio de la Gobernación de la manifestación del *Aberri Eguna*.

Se había perdido probablemente una oportunidad histórica. Si esa primavera se hubiera concedido la amnistía total –como había barajado seriamente el Gobierno–, toda la izquierda *abertzale* –y no sólo una parte– habría participado en las primeras

⁵³⁷ *El País*, 22-3-1977.

⁵³⁸ ANASAGASTI, 1986b, p. 191.

elecciones democráticas españolas. Tengamos en cuenta que importantes sectores de la órbita de KAS eran posibilistas, no separatistas radicales. Y si la amnistía hubiera ido acompañada en ese momento de un corte drástico de la represión, potenciando por ejemplo el papel de las policías forales que ya funcionaban para rebajar la presencia de las FOP, cabe pensar que las cosas habrían sido muy distintas. Y de haberse producido la tregua de ETA y la concurrencia de todas las fuerzas *abertzales* en los comicios, sehubiera dificultado sin duda la reanudación de la actividad terrorista.

Pero el Gobierno recibía toda clase de presiones. Y ya hemos dicho que acaba de legalizar al Partido Comunista, lo que, entre otras cosas, había disparado la tensión en los cuarteles. No le resultaba fácil, desde luego, excarcelar a algunos de los líderes más destacados de ETA, como Pedro Ignacio Pérez Beotegui, *Wilson*, y José Ignacio Múgica Arregi, *Ezquerria*, implicados en el atentado contra Carrero Blanco. Ambos iniciaron una huelga de hambre.

Ante la proximidad de las que iban a ser las primeras elecciones democráticas en España desde 1936, los presos políticos vascos lanzaron un órdago pidiendo a los partidos de Euskadi que boicotearan los comicios si no se procedía antes a decretar una amnistía total. Éste fue el asunto principal con el que arrancaron las Conversaciones de Chiberta auspiciadas por el Grupo de Alcaldes de Bergara y Telesforo Monzón -ex consejero del Gobierno vasco en el exilio que pretendía constituir un *Frente Abertzale*-, en las que participaron las direcciones del PNV y de ETA.

La conocida como Cumbre de Chiberta tuvo lugar entre abril y mayo de 1977. Se trató de una serie de reuniones (la primera, el 30 de abril) celebradas en el hotel Chiberta, en la localidad vasconavarra de Aingeru (cerca de Bayona), en las que participaron todas las fuerzas nacionalistas de Euskadi: ANV, EHAS, EIA, Partido Carlista de Euskadi (EKA), ES (Eusko Sozialistak), ESB, ESEI, LAIA, PNV, ETA militar (ETAm), ETA político-militar (ETApm), los comandos berezis escindidos de ETApm y el Grupo de Alcaldes encabezado por José Luis Elcoro. Los partidos no nacionalistas, como el PSOE o el PCE, no fueron invitados.

El objetivo de ETAm y de Monzón era que se aprobara por parte de todas las formaciones nacionalistas un boicot activo a las elecciones si no se conseguía antes la amnistía total por parte del Gobierno. Sin embargo, desde el principio, el PNV sostuvo su intención de participar en los comicios sin condiciones, aduciendo varios motivos: la

tradicional lucha política del partido, el deseo del pueblo de acudir a las urnas, la necesidad de participar en las elecciones para no dejar fuera de una Euskadi autónoma a Navarra, o no volver a cometer errores históricos como el de no haber participado en el Pacto de San Sebastián.⁵³⁹

Los milis anunciaron durante las negociaciones que iban a retomar los atentados para tratar de desestabilizar a las instituciones.

El 6 de mayo de 1977, los tres partidos políticos que integraban la Koordinadora Abertzale Sozialista (KAS) –EHAS, EIA y LAIA- presentaron en el Gobierno Civil de Pamplona los estatutos para solicitar formalmente su legalización. La iniciativa estaba abocada al fracaso, pero era una estrategia propagandística ya que, como explicaron sus promotores, pretendían demostrar que en España no había libertad ni una transición a la democracia real, puesto que, con la legislación vigente, se prohibían partidos como los suyos por declararse “independentistas y revolucionarios”.⁵⁴⁰ Con todo, aunque se trataba de partidos ilegales, estaban tolerados por el Gobierno.

Cabe subrayar que, tras la legalización del Partido Comunista, antes de los comicios ya no se volvió a legalizar ninguna formación de las que seguían sin estarlo, fundamentalmente las de extrema izquierda, las republicanas y el Partido Carlista, que, como ya hemos apuntado anteriormente, no pudo presentarse a las urnas el 15-J porque el Gobierno denegó su legalización con el argumento de que se trataba de una formación de carácter subversivo. Eran, eso sí, partidos ya perfectamente tolerados y casi todos, con otros nombres, participaron en los comicios integrados en plataformas electorales.

Dado que la estrategia que algunos defendían de hacer un frente nacionalista era claramente imposible por la postura decidida del PNV de acudir a las urnas, tras la primera reunión de Chiberta se decidió formar una comisión restringida que se entrevistara con el Gobierno de Suárez para negociar la amnistía total y las libertades

⁵³⁹ Pacto de San Sebastián: reunión promovida por Alianza Republicana en agosto de 1930 en la que acordó la estrategia para poner fin a la Monarquía de Alfonso XIII. El PNV no se sumó al Pacto y ello tuvo consecuencias en la tramitación de un Estatuto vasco durante la Segunda República frente a lo que ocurrió con el Estatuto catalán. La idea de que no participar en el Pacto de San Sebastián fue un grave error se mantenía muy viva entre los dirigentes del PNV durante la Transición. De hecho, líderes como Ajuriaguerra o Jáuregui repetían incesantemente la necesidad de participar en las elecciones de 1977 para no repetir “el error del Pacto de San Sebastián”.

⁵⁴⁰ *El País*, 5-5-1977.

democráticas. La reunión se produjo y el presidente les explicó que se encontraba en una situación política precaria y que no podía otorgar una amnistía general hasta pasadas las elecciones. En el segundo encuentro de Chiberta, ETAm y KAS valoraron la entrevista con el presidente del Gobierno como “un fracaso”.

La proximidad de las elecciones llevó a las organizaciones políticas y sindicales del País Vasco a organizar una Semana de nuevas jornadas de huelgas y de manifestaciones pro amnistía, entre el 8 y el 15 de mayo, lo que supuso un duro golpe para Moncloa. Como señalaba Portell,

“Las comisiones pro amnistía, la calle y ETA cada vez estaban más envalentonadas y fortalecidas. El proceso de la amnistía –aunque gota a gota- demostraba que el Gobierno de Suárez cedía paso a paso. (...) Pero los indultos, las medidas de gracia y las aplicaciones de la amnistía ampliada han ido llegando jalonadas –antes y después- por la presión violenta de ETA, o a base de *golpear* con manifestaciones públicas masivas”.⁵⁴¹

El 12 de mayo, el paro de veinticuatro horas convocado con esta demanda tuvo escasa incidencia en Álava, Vizcaya y Navarra, pero sí fue masivamente secundado en Guipúzcoa, provincia donde además volvieron a registrarse graves sucesos en los enfrentamientos entre manifestantes y la Guardia Civil. En Rentería un hombre de sesenta años murió y otros seis resultaron heridos –dos muy graves- por los disparos con fuego real de agentes de la Benemérita al repeler una marcha hacia el cuartel de la localidad.

Horas después del trágico suceso, los comisionados de las fuerzas vascas que días antes se habían entrevistado con el presidente Suárez para abordar el problema de la amnistía total, emitieron un comunicado en el que denunciaban que la negativa de Madrid de liberar a todos los presos y posibilitar el retorno de los exiliados vascos antes del 24 de mayo, “es un intento premeditado de dividir a las fuerzas políticas vascas”.⁵⁴² Cabe destacar que el comunicado fue firmado por fuerzas que aglutinaban a todo el espectro de la oposición vasca: PNV, ANV, Partido Carlista de Euskadi, EHAS, PSOE, Eusko Sozialistak, ORT, Partido para la Revolución Vasca (EIA), Convergencia Socialista Vasca, ETA-militar y Grupo de Alcaldes de Vergara.

⁵⁴¹ PORTELL, 1977, p. 217.

⁵⁴² *El País*, 13-5-1977.

Al día siguiente, como reacción de repulsa contra el Gobierno, Guipúzcoa permaneció completamente paralizada por una huelga ampliamente secundada en las otras dos provincias vascas y en Navarra.

La indignación masiva prendió una vez más por el uso tan desproporcionado de la violencia por parte de las fuerzas del Orden para sofocar las manifestaciones por amnistía, especialmente en Guipúzcoa. El diario *El País* volvió a reflejar en un editorial, titulado “El error vasco”, la gravedad de la situación:

“Aplazar las soluciones jamás fue un método inteligente. (...) Y el cúmulo de problemas arrostrados largamente en el País Vasco sigue esencialmente en pie. Parece como si con la despenalización de la ikurriña la Administración actual tuviera por resueltos los problemas de Euskalerría. Craso error. Lo que el País Vasco esperaba como prenda de tranquilidad, pacificación y voluntad de discusión libre de todos los problemas planteados era la liberación de aquéllos que permanecen en prisiones por haber cometido delitos de intencionalidad política. Hoy no cabe hablar de provocaciones. Sencillamente, hay que escribir que el Poder ha sido torpe con el País Vasco, que lo sigue siendo y que –tal como se conoce a las personas- seguirá siéndolo. El *problema vasco* no se entiende desde La Moncloa”.⁵⁴³

En línea similar se expresaba el periodista Martín Prieto en un artículo titulado “El País Vasco, en cólera”:

“(...) Acaso en el País Vasco aún no se haya alcanzado el punto de no retorno, pese a la inquina vertida sobre este pueblo en cuarenta años. Pero qué duda cabe que en las últimas cuarenta y ocho horas los ministros han hecho mucho por encolerizar a Guipúzcoa y a toda Euskalerría. Este Gobierno no podía ignorar que necesitaba llegar a las elecciones, y hasta iniciar sus reformas políticas principiando por el logro de una tregua en Euskalerría. Se hicieron algunas cosas, pero se hicieron torpemente, con notoria ignorancia de los sentimientos vascos, tarde, lento y mal. El Gobierno despenalizaba la ikurriña y creía haber ganado seis meses de sosiego. El Gobierno remitía emisarios a San Juan de Luz con el sutilísimo recado de que si ETA suspendía la acción armada y hacía entrega de armas, los presos vascos serían liberados después. Luego vino lo de la amnistía por capítulos (...) y, finalmente, a un mes de las elecciones se vuelve a tirar con bala en Rentería sobre los vascos que piden la liberación de sus presos. Toda una política. La confusa, profusa y casi vergonzante nota del Gobierno

⁵⁴³ *El País*, 13-5-1977. Editorial: “El error vasco”.

civil de Guipúzcoa sobre los sucesos [en Rentería] revela la falta de autoridad moral de la Administración ante el problema vasco. (...) El Gobierno sabe que se encuentra ante la reclamación, muy sentida, muy vívida de todo un pueblo, y que no va a arreglar nada echando a los vascos a los pies de los caballos. Y el Gobierno también sabe otras cosas. Sabe, por ejemplo, que las fuerzas de la Guardia Civil deben ser sustituidas en Euskalerría por miqueletes. Martín Villa sabe perfectamente que es obsoleto y peligroso utilizar fuerzas de la Guardia Civil en cascos urbanos. (...) El [ministro de Justicia] señor Lavilla no desconoce que tiene que vaciar las cárceles de políticos antes del 15 de junio. ¿A qué espera? Los ministros andan por ahí reconociendo que no pueden llevar al rey al País Vasco, y que Guipúzcoa está a las doce menos cinco de un crispado separatismo. Y el Gobierno, en vez de afrontar el problema inmediatamente, recurre a la metodología de los años de Carrero Blanco: si los vascos protestan, se les reprime, si siguen protestando, se abre fuego por las calles. (...) Los errores políticos son también una forma de violencia. Y en política, el mayor de los errores es no hacer nada. Exactamente lo que el Gobierno está haciendo con el pueblo vasco”.⁵⁴⁴

El viernes, 13 de mayo, ochenta candidatos a las Cortes por Vizcaya y Guipúzcoa de la práctica totalidad de partidos vascos –con la excepción de Alianza Popular (AP) y Unión del Centro Democrático (UCD)- permanecieron encerrados durante toda la noche en la iglesia bilbaína de San Antón para reclamar la amnistía total e inmediata y el retorno de los exiliados, así como para condenar la actuación violenta de las Fuerzas del Orden Público en las últimas jornadas.

La opinión latente en aquellos momentos era que Suárez había hipotecado su libertad de acción hasta las elecciones mediante compromisos que le impedían la total excarcelación de los presos políticos y un pronunciamiento favorable a los Estatutos de Autonomía. Pero algunos de sus propios correligionarios se lamentaban de que el *problema vasco* no admitía espera. Así lo reflejó Óscar Alzaga, candidato de UCD al Congreso de los Diputados por Madrid, en una tribuna publicada el 17 de mayo:

“Es imprescindible que para cuando se proceda a la apertura de las Cortes Constituyentes se haya restablecido el clima de paz y diálogo sin el que sería de todo punto imposible buscar una solución negociadora al problema [vasco]. (...) En consecuencia, me permito predicar pura y llanamente el desarme. (...) Y el primer paso de ese desarme ha de ser el complemento de la amnistía que se otorgó. No creo que quepa permitirse el lujo de esperar a las elecciones, pues aun siendo cierto que el poder

⁵⁴⁴ *El País*, 14-5-1977.

político que salga de las urnas tendrá más autoridad moral para zanjar esta cuestión y superar los obstáculos de todo género con los que actualmente, según es fácil de intuir, se está tropezando para acabar de ejercer el derecho de gracia, no es menos cierto que estamos ante el grave peligro de que en el actual clima de violencia no puedan celebrarse normalmente las elecciones en todo el País Vasco. Y unas Constituyentes total o parcialmente huérfanas de los representantes del pueblo vasco son sencillamente inconcebibles. En el tema de la amnistía hay que ser conscientes de la inmensa gravedad de las demoras con que se está aplicando”.⁵⁴⁵

Portell, por su parte, hacía esta reflexión:

“A la vista de los hechos, es un error pensar que el proceso de amnistía se ha alargado por culpa de la violencia. En cierto modo, la amnistía ha sido un triunfo de la violencia armada o callejera, porque el Gobierno no ha sabido sacar a todos los presos a la calle a tiempo. Nunca ha llevado la iniciativa. Le ha faltado previsión política. También es cierto que a la hora de pensar en la concesión de la amnistía total se ha tenido que circunscribir –por falta de audacia- al contexto real del país, con amplios sectores de fuerzas influyentes contrarias al perdón. Contrarias al perdón porque piensan que la amnistía total no resuelve los problemas violentos del País Vasco”.⁵⁴⁶

La tercera reunión de Chiberta, celebrada el 14 de mayo, fue la última a la que asistió el PNV. Y supuso la escenificación de la ruptura nacionalista, puesto que la formación presidida por Carlos Garaikoetxea mantuvo su decisión inicial de presentarse a las elecciones.

Tres días después, el 17 de mayo, ya sin el PNV, volvió a celebrarse otra reunión, en la que EHAS comunicó que retiraba sus candidaturas frente a la postura más ambigua de ANV, ESB y ESEI, que todavía esperaban un gesto del Gobierno. (Cuando días más tarde, como veremos enseguida, éste se produjo a través de la fórmula del extrañamiento para los presos de ETA, EIA decidió que también acudiría a las urnas, igual que acabaron haciendo ESEI, ESB y ANV, tal como anunciaron en la última reunión de Chiberta, el 23 de mayo.)

Acabada la violenta Semana pro amnistía, se vivieron algunas jornadas de distensión en el País Vasco, de tensa calma a la espera de que al Gobierno decidiera al fin conceder la amnistía total. Y los partidos de la izquierda *abertzale* lanzaron un

⁵⁴⁵ *El País*, 17-5-1977.

⁵⁴⁶ PORTELL, 1977, p. 217.

órdago con el anuncio de sus candidatos al Congreso y al Senado de su retirada de las listas electorales, decisión tomada también por el Partido Carlista de Euskadi –aún ilegal, como hemos dicho- que condicionó la irrevocabilidad de que sus aspirantes concurrieran a los comicios -dentro de las coaliciones en las que se habían integrado- a que todos los presos políticos estuvieran excarcelados como fecha límite el 24 de mayo. (Al final, los carlistas *huguistas*⁵⁴⁷ sólo concurrieron a las urnas en Navarra, bajo el nombre de Agrupación Montejurra, logrando un mal resultado: el 3,2% de los votos.)

El órdago de la izquierda *abertzale* fue un jarro de agua fría para el Gobierno, que temía que su retirada de la pugna electoral dificultara o imposibilitara la normal celebración de las elecciones generales a Cortes en el País Vasco y Navarra. Además, dejaba en una situación muy comprometida al resto de los partidos de la oposición vasca porque sufrieron un fuerte chantaje emocional de los *abertzales*, que les conminaban a boicotear ellos también las elecciones. El PNV sufrió una intensa campaña en la que era acusado de *falso patriotismo*, mientras que partidos como el PSOE y PCE eran tachados de *sucurselistas españolistas* (ambas expresiones muy recurrentes en el discurso de los dirigentes *abertzales* de la época).

Cuenta Portell que en ese clima de máxima tensión se aceleraron los contactos negociadores entre el Gobierno y ETA hasta un nivel al que no se había llegado jamás. El comisario Margaridas, mediador en nombre del ministro Martín Villa, viajó a Francia, a Vitoria... para tratar de reunirse con representantes de los milis y de los poli milis. Pero, en esta ocasión, los milis rechazaron la negociación de la amnistía.

La preocupación de Suárez y de sus más estrechos colaboradores se disparó. Fue entonces cuando desde Moncloa se pidió la colaboración del abogado Juan María Bandrés, candidato al Senado por la coalición electoral Euskadiko Ezkerra (EE). Él relata en sus memorias que, mientras estaba dando un mitin probablemente en Durango, recibió una llamada de Joaquín Aperribai (ex alcalde de Deva) para trasladarle un mensaje de Marcelino Oreja, que le pedía que le llamara al Ministerio por un “asunto urgente”. Según el relato de Bandrés, Oreja le pidió que se desplazara a Madrid dos días después, para ser recibido por Suárez. El abogado vasco así lo hizo, no sin antes pasar por las cárceles de Burgos, Cáceres y Madrid para transmitir a los presos de ETA allí

⁵⁴⁷ Los carlistas ya estaban divididos entre los seguidores del pretendiente Carlos Hugo de Borbón, que para esa fecha ya apostaba por un socialismo autogestionario, y los seguidores de Sixto de Borbón, agrupados desde 1975 en el partido Comunión Tradicionalista.

encarcelados que se iba a reunir con el presidente del Gobierno y que él le iba a proponer un plan para que todos los presos fueran excarcelados. De la reunión con el presidente, cuenta lo siguiente:

“Entro en el coche del ministro de Asuntos Exteriores de incógnito, sin dar nuestros carnets de identidad y sin identificarnos en Moncloa, porque el presidente tampoco se fiaba demasiado de sus escoltas y de sus guardias, y entramos en la Moncloa. Yo conozco por primera vez a Suárez y permanecemos en la reunión, bastante larga, durante dos o tres horas. Le explico muy claramente que unas elecciones sin la participación de toda Euskadi, pero muy en concreto de la izquierda abertzale, no tienen mucho sentido y van a ser tachadas de elecciones no democráticas y sobre todo de elecciones incompletas, que no van a suponer el inicio de una solución del país. Por otra parte, nosotros, sintiéndolo mucho, no podemos ir a unas elecciones si no se ha producido una salida de todos los presos de la cárcel”.⁵⁴⁸

En aquella reunión clave se acordó la fórmula del extrañamiento para los presos que legalmente no podían ser amnistiados o indultados.

Marcelino Oreja da una versión ligeramente distinta sobre este episodio, aunque en lo sustancial no cambia nada. Según el ex ministro, fue Bandrés quien le llamó a él – porque ambos y sus mujeres tenían buena relación y se habían frecuentado en San Sebastián- después de sus encuentros con algunos presos en las cárceles. Y le planteó que la izquierda *abertzale* no acudiría a las elecciones si no se producían antes las excarcelaciones. Oreja se lo habría comunicado a Suárez y entonces éste le pidió al ministro que acudiera a Moncloa con Bandrés. Ambos coinciden en que fueron en un coche de Oreja, en realidad el de su mujer. Tras la charla, el presidente le habría dicho a Oreja, textualmente: “Esto me lo arregláis”. Siempre según la versión de Oreja, a la mañana siguiente telefoneó al ministro Landelino Lavilla, le expuso la situación y fue a éste a quien se le ocurrió la fórmula de los extrañamientos.⁵⁴⁹

Los aspectos técnicos de la cuestión se le encomendaron al subsecretario de la Presidencia, Otero Novas, quien en días sucesivos estuvo continuamente en contacto telefónico con Bandrés para resolver todos los flecos del plan. El abogado protagonizó un peregrinaje por las cárceles españolas para conseguir las firmas de los presos que quisieran acogerse al extrañamiento. Según contó años después Bandrés en sus

⁵⁴⁸ CASTRO, 1998, pp. 146 y 147.

⁵⁴⁹ Entrevista del autor a MARCELINO OREJA. 12-4-2016.

Memorias, con el tiempo varias personalidades políticas le confirmaron que hubo “resistencias muy serias” por parte de los estamentos militares más altos para permitir la salida de algunos etarras, sobre todo de los que estaban acusados de la muerte de Carrero Blanco.⁵⁵⁰

El Gobierno aprobó en el Consejo de Ministros celebrado el 20 de mayo extrañar a presos vascos con condenas a muerte sobre sus espaldas, con el objetivo de que, sin recurrir a la amnistía como tal, no quedaran presos políticos en las cárceles para el 30 de mayo. Este movimiento hizo que, ya iniciada la campaña electoral, algunas fuerzas *abertzales* se replantearan su decisión de presentarse a los comicios.

El periodista Portell describió con esta crudeza lo sucedido:

“La amnistía había sido arrancada por el pueblo, con sus muertos, con su sangre en la calle... Sin que ETA se comprometiera a dejar las armas. (...) La amnistía había sido arrancada; no había sido negociada”.⁵⁵¹

La sensación que quedaba era la de que el Gobierno había carecido de una estrategia clara: había ido dando paulatinas concesiones sin exigir a ETA contrapartidas a cambio, pero tampoco había hecho concesiones tan generosas o audaces como para disponer al menos de la baza de la iniciativa política. Cada paso se había dado a remolque y ello significaba una concatenación de victorias para ETA. El propio Suárez reconocería algún tiempo después al responsable de Exteriores británico, David Owen, que las importantes protestas en el País Vasco le habían influido decisivamente a la hora de promulgar las sucesivas excarcelaciones y extrañamientos, pese a las reticencias del ejército.⁵⁵²

El extrañamiento de los presos se topó inicialmente con dificultades jurídicas, ya que, legalmente, no existía una fórmula que hiciera viable la expatriación de los presos preventivos, que eran la mayoría. Y, además, se trataba en todo caso de una figura que debía ser aplicada por los tribunales. Pese a ello, el Gobierno estaba decidido a actuar de forma irregular con tal de salvar las elecciones. Juan Antonio Ortega Díaz-Ambrona (que sería nombrado subsecretario del Ministerio de Justicia tras los comicios y, posteriormente, en 1980, ministro de Educación) explica las dificultades del proceso:

⁵⁵⁰ CASTRO, 1998, p. 148.

⁵⁵¹ PORTELL, 1977, p. 239.

⁵⁵² CASANELLAS, 2014, p. 127.

“El Decreto-ley añadió una singular previsión: si no se había extinguido la responsabilidad penal con las medidas generales de gracia, el Gobierno podía, en casos concretos, utilizar la conmutación de la pena ‘en función de la justicia, la equidad o la conveniencia pública’, que eran los términos utilizados en la vieja Ley del Indulto de 1870. Surgieron, por esta vía, los extraños extrañamientos, consistentes en la expulsión de un recluso del territorio nacional durante un periodo. Dándole vueltas a la citada Ley y a las circunstancias, llegamos a la conclusión de que cabía conmutar las penas de prisión impuestas a algunos etarras por esa de extrañamiento, durante un tiempo limitado, el suficiente para celebrar las elecciones. Después ya se vería. Tras esa fórmula estaba la sutileza jurídica de mi ministro y amigo, Landelino Lavilla, que me encargó llevarla a la práctica. La aplicación del extrañamiento requería la aceptación del condenado, para mayor filigrana. Así que, con la ayuda de los funcionarios especialistas, yo mismo redacté no pocos de esos *indultos*, entre los que recuerdo bien el de Mario Onaindía”.⁵⁵³

El ministro de Asuntos Exteriores, Marcelino Oreja, encabezó una frenética labor diplomática, realizando gestiones contrarreloj con gobiernos de varios países europeos - fundamentalmente con el belga- para poder extrañar a los presos etarras. Todo en un escenario de máxima tensión, tanto por la cercanía de las elecciones generales como por el hecho dramático de que un comando de ETA político-militar acababa de secuestrar el 20 de mayo al empresario Javier de Ybarra y Bergé (quien finalmente sería asesinado el 18 de junio).

Las presiones para que se produjera la excarcelación de todos los presos fueron ejercidas por muchos actores. Así, el 30 de mayo, el conocido como Grupo de Alcaldes se reunió en Legazpia (Guipúzcoa) y anunció su decisión de dimitir en bloque si la salida de todos los presos no se producía antes de la cita electoral. ETA político-militar también redobló su pulso con un comunicado en el que pedía la abstención en las urnas y reiteraba la continuidad de la lucha armada, aunque también manifestaba: “Si se excarcela a todos los presos políticos antes del día 2 de junio, estaremos de acuerdo con la posición que la izquierda *abertzale* opte en plenas elecciones: si decide ir a éstas, no vamos a entorpecer esta decisión con una campaña militar”.⁵⁵⁴

⁵⁵³ ORTEGA DÍAZ-AMBRONA, 2015, p. 639.

⁵⁵⁴ *El País*, 29-5-1977.

La decisión de Moncloa de extrañar a los presos y sus esfuerzos diplomáticos contrarreloj no cayeron en saco roto. Y una de las consecuencias más importantes fue la decisión de EIA (Partido para la Revolución Vasca), tomada el último fin de semana de mayo, de participar en las elecciones generales, en coalición con el Movimiento Comunista de Euskadi (EMK) -dentro de la candidatura electoral Euskadiko Eskerra (EE)-. La medida rompía la unidad de las fuerzas *abertzales* integradas en KAS –del que EIA formaba parte-.

ETAm, EHAS y LAIA se quedaron solos en su decisión de boicotear los primeros comicios de la democracia. Así lo explica en sus Memorias Mario Onaindia, uno de los presos de ETAp que salieron de la cárcel como extrañados:

“Nosotros habíamos aceptado salir de prisión precisamente para que la izquierda *abertzale* tomara parte en las elecciones. (...) Resultaba absolutamente imprescindible que [los extrañados] mostráramos nuestro apoyo a las elecciones si queríamos que Euskadiko Ezkerra compareciera en ellas. Mucha militancia de EIA era reacia a participar porque podría representar la ruptura de la izquierda *abertzale*. (...) Lo que yo no entendía es que ETA(pm) se mostrara partidaria de participar en los comicios apoyando a la coalición EE, y, a la vez, intentara volar un autobús lleno de guardias civiles”.⁵⁵⁵

Suiza, Dinamarca, Holanda, Austria y Noruega aceptaron a principios de junio la petición del Gobierno español para recibir a presos políticos, que ya podían de ese modo ser extrañados a sus países en cuestión de horas. Se sumaban así a Bélgica, donde ya se encontraban algunos conocidos miembros de ETA que habían salido de prisión gracias al extrañamiento.

El 10 de junio, un total de veintidós presos políticos vascos habían sido ya excarcelados, bien con extrañamiento, bien con indulto. *Wilson* y *Ezquerria* habían sido expatriados la víspera a Noruega. A ellos y a otros siete etarras no se les había aplicado la ley de extrañamiento, sino que se les había indultado con la condición de que solicitaran la salida de España. Faltaban apenas cinco días para que se celebraran las primeras elecciones democráticas. Sólo quedaban dos presos políticos vinculados a ETA por hechos anteriores al 15 de diciembre –José María Arruabarrena Esnaola, *Tanke*, y Emilio Goitia Batiz-, cuya libertad dependía aún de la resolución de algunos

⁵⁵⁵ ONAINDÍA, 2004, pp. 20, 21 y 52.

trámites administrativos dentro de la jurisdicción militar de la que dependían.⁵⁵⁶ Goitia Batiz fue puesto en libertad provisional al día siguiente. Y *Tanke* la consiguió la tarde del 14 de junio.

Casi toda la prensa acogió de forma favorable las excarcelaciones. El diario *Pueblo*, en un editorial titulado “Ya no hay presos vascos”, sentenció:

“Libertados o extrañados los presos vascos, sin duda el problema aún no queda concluido, pero sí muy sensiblemente disminuido. Se ha demostrado una voluntad de transacción y de diálogo que para el Poder pudo haber sido difícil, porque también había sectores nacionales ofendidos, pero al final ha triunfado antes de que las elecciones lleguen a su clímax. Desde ahora, el terrorismo será sólo terrorismo; las bombas, burdas provocaciones a la opinión pública, y los secuestros, sólo una versión utilitaria de la corrupción final de unas originales motivaciones políticas. Se ha roto el encanto o seducción entre terrorismo y población vasca, y ésa es la consecuencia mayor y mejor de esos extrañamientos, por algunos tan combatidos, cuando eran inexcusablemente precisos. Si vuelve a correr la sangre, no será porque no haya existido vocación de diálogo y casi evangélica paciencia desde quienes dirigen nuestra política. Ahora es el pueblo vasco el que tiene la palabra, para que los resentimientos se diluyan en el diálogo, la comprensión y, en definitiva, la plena vía democrática que se abre el día 15. No habrá en el futuro problema vasco si la población vascongada se niega a seguir siendo seducida. Cuantos ahora continúen su guerrilla, no vivirán en la política, sino sencillamente en el crimen”.⁵⁵⁷

El 11 de junio, sesenta y cuatro alcaldes de Euskadi (cincuenta de ellos de Guipúzcoa) que habían amenazado con la dimisión en bloque como medida de presión al Gobierno para arrancarle la amnistía total, emitieron un comunicado en el que anunciaban su decisión de mantenerse en sus cargos. Además, pidieron una participación activa en las elecciones, instando a las nuevas Cortes a acometer la excarcelación de todos los presos políticos en los diferentes pueblos del Estado español, el regreso de todos los exiliados y extrañados, y la recuperación de sus derechos cívicos. La decisión del Grupo de Alcaldes fue, sin duda, un enorme alivio para Moncloa.

⁵⁵⁶ *El País*, 10-6-1977.

⁵⁵⁷ *Pueblo*, 10-6-1977.

3.8. La campaña electoral

A punto de comenzar la campaña electoral, a mediados de mayo PNV, PSOE, ESEI, PCE y ANV suscribieron un “Compromiso autonómico”. El acuerdo ponía fin a meses de negociaciones y suponía el pacto formal, incluido en sus programas electorales, de que los diputados y senadores de estos partidos que resultaran elegidos en las urnas por las provincias de Álava, Vizcaya, Guipúzcoa y Navarra se constituirían como representantes del pueblo vasco ante las Cortes, ante el Gobierno y ante su propio pueblo, asumiendo la gestión de los problemas de Euskadi, exigiendo el reconocimiento inmediato de la personalidad política y administrativa del País Vasco, y elaborando un proyecto de Estatuto de autonomía.

El Pacto Autonómico fue sellado en Pamplona de forma simbólica para reafirmar por parte de los promotores del acuerdo que Navarra se consideraba parte integral de Euskadi. En palabras de Carlos Garaikoetxea,

“el PSE quiso simbolizar aquella primavera de 1977 la hondura de sus convicciones al respecto, proponiéndonos que la firma de aquel Pacto Autonómico tuviera lugar en Pamplona. (...) A tal efecto, celebramos una solemne reunión en el hotel Maisonnave de la capital navarra, a la que asistimos los principales dirigentes nacionalistas y socialistas de Euskalherria. Entre estos últimos, Rubial, Múgica, Benegas, Iglesias, Urralburu y otros”.⁵⁵⁸

Además, PNV, PSOE y ESEI formaron un Frente Autonómico, presentando una candidatura conjunta para el Senado en Vizcaya, Guipúzcoa y Navarra (en Álava no se pusieron de acuerdo en esta fórmula, pero PSOE y PNV sólo presentaron a un candidato para la Cámara Alta con el fin de que saliera elegido el representante de cada formación, como así ocurrió, a los que se sumó Ramón Bajo, como independiente). El lema del Frente Autonómico era: “Autonomía”. Y promulgaba:

“El pueblo vasco tiene absoluto derecho a decidir libremente en sus propios asuntos: economía y finanzas, trabajo y seguridad social, justicia y fuerzas del orden, educación y cultura, sanidad, obras públicas, urbanismo y todos los necesarios para nuestro

⁵⁵⁸ GARAIKOETXEA, 2002, pp. 39 y 40.

desarrollo económico, social y cultural, que no pueden quedar por más tiempo en manos extrañas”.⁵⁵⁹

El Frente Autonómico terminaba ya definitivamente con la esperanza del sector encabezado por Telesforo Monzón de crear un *Frente Abertzale*. Y era, en todo caso, un pacto que reeditaba el sellado en septiembre de 1974 por los cuatro partidos que integraban el Gobierno vasco en el exilio, con el compromiso de promover “la instauración de ‘un régimen provisional en Euskadi paralelo al régimen provisional español’ y a reivindicar que ‘de la misma manera que Navarra se ha incorporado a nuestra lucha común de Resistencia, ocupe también el puesto que legítimamente le está reservado en el Estatuto de Autonomía plebiscitado’”.⁵⁶⁰

ETAm, LAIA y EHAS-HASI pidieron al pueblo vasco la abstención en las elecciones por considerar que el Gobierno no había cumplido ni con la amnistía total ni con la concesión de libertades democráticas, esto último, porque el Ministerio de la Gobernación había denegado la inscripción de KAS en el Registro de Asociaciones Políticas por su voluntad independentista, claramente expresada en sus estatutos. (La alta participación que se registraría, sin embargo, en los comicios supuso una gran derrota política para el bloque más intransigente de la izquierda *abertzale*.)

En cambio, como ya hemos señalado, el Gobierno sí había conseguido que otro sector de la izquierda *abertzale* decidiera acudir a las urnas, en el que destacaba por su importancia la candidatura electoral Euskadiko Ezkerra.

En toda España, y Euskadi no fue una excepción, se presentó un número elevadísimo de candidaturas electorales. Fue lo que se conoció como la *sopa de letras*. UCD no se presentó en la provincia de Guipúzcoa. En cuanto a Alianza Popular, lo hizo bajo sus siglas en Álava y Vizcaya, mientras que en Navarra dio apoyo a la candidatura Alianza Foral Navarra. En Guipúzcoa, el partido que lideraba Manuel Fraga no se presentó como tal, aunque sí lo hizo una formación hermana: Guipúzcoa Unida. En todo caso, cabe destacar que la coyuntura en aquellas primeras elecciones democráticas no resultaba en absoluto propicia en el País Vasco para los partidos vinculados con el anterior régimen, incluida la coalición gubernamental.

⁵⁵⁹ MONTERO, 2014, p. 333.

⁵⁶⁰ PÉREZ PÉREZ, 2009, pág. 305.

Los dos últimos fines de semana antes de los comicios se registraron hasta quince atentados terroristas en el País Vasco, aunque por suerte ninguno se saldó con víctimas mortales, con la excepción de un etarra que murió en Baracaldo al explosionarle la bomba que trataba de colocar en el interior del coche de un inspector de policía.

Las históricas elecciones generales del 15 de junio de 1977 clarificaron el escenario político en el País Vasco. Con dos formaciones hegemónicas, PNV y PSOE, el resultado de las urnas se interpretó como un claro respaldo de la ciudadanía a los partidos opositores al régimen, pero también a la moderación. El PNV obtuvo ocho escaños (28,62% de los votos); el PSE-PSOE, siete (25,88%); UCD, cuatro (12,52%); Alianza Popular, uno (7,95%); y Euskadiko Ezquerria, uno también (5,93%). Cabe destacar que el Partido Comunista de Euskadi no obtuvo representación, a pesar de haber sido el gran partido de la izquierda antifranquista. La abstención no fue alta: un 22,77%, casi idéntica a la que se registró en el conjunto de España, un 21,17%.

En Navarra, de los cinco escaños a repartir, UCD obtuvo tres (28,58% de los votos) y el PSOE, dos (20,84%). La gran atomización de siglas bajo la que se presentaron las demás fuerzas les impidió rentabilizar los votos en escaños. UCD y PSOE consiguieron todos los que había en juego sin llegar al 50% de las papeletas entre ambas formaciones. Además, todos los partidos que habían abogado durante la campaña por la creación de vínculos institucionales entre Navarra y las tres provincias vascas sumaron en total el 62% de los votos.⁵⁶¹

Los socialistas también defendían la unión de las tres provincias vascas y de Navarra. Y los nueve escaños que obtuvieron entre los cuatro territorios les convirtieron *de facto* en la primera fuerza regional, no sin cierta sorpresa. Pero lo cierto es que este hecho político no se hizo valer en Madrid, donde el interlocutor principal de los asuntos vascos seguiría siendo el PNV.

Resulta muy interesante el análisis del profesor Manuel Montero sobre el resultado electoral:

“La mayoría votó a opciones que no eran nacionalistas, si se incluyen al Partido Socialista y afines, a Alianza Popular, a la UCD y al PC. Eso sí, el primer partido fue el PNV, si bien a no mucha distancia del PSOE. Quienes vivieron aquellas fechas, sin

⁵⁶¹ MICCICHÈ, 2009, p. 122.

embargo, recordarán que se interpretó que el resultado electoral confirmaba la hegemonía nacionalista en el País Vasco. Fuera por el triunfo del PNV, por la inconsistencia de las propuestas no nacionalistas respecto al País Vasco, por el empuje que tenía en la vía pública lo que después sería HB, o por el intenso impacto político y simbólico de la actuación terrorista de ETA, en aquellos momentos se reconocía públicamente la preeminencia del nacionalismo. (...) La política vasca se identificaría en lo sucesivo básicamente con la política nacionalista o lo que giraría en torno a ella”.⁵⁶²

Y añade Montero:

“La normalidad que reflejaban los resultados electorales de 1977, con menos peso del radicalismo del que habían supuesto distintos grupos y una pluralidad interna sobre la identificación nacional no prevista, no coincidía con la normalización –el PNV usó pronto este término para urgir la nacionalización de la sociedad vasca- a la que aspiraba el nacionalismo vasco. La normalización del nacionalismo significaba un proceso por el que se gestase una nueva normalidad (...). No la expresión del desenvolvimiento de los deseos de los ciudadanos, sino el despliegue del nacionalismo”.⁵⁶³

Montero subraya que los resultados de aquellos comicios, con dos fuerzas de peso equiparable (PNV y PSOE), hacían pensar en que el futuro del País Vasco debía pasar por el entendimiento o la rivalidad de ambos partidos, pero, en todo caso, a partir de un doble protagonismo. El historiador plantea que existieron tres posibles evoluciones en el juego de los imaginarios: que se mantuviese durante mucho tiempo la equiparación entre PSOE y PNV y el futuro político de la comunidad dependiese sobre todo de su mutuo entendimiento; que el sistema evolucionase hacia la preeminencia relativa del socialismo si lograba incrementar su peso en el ámbito no nacionalista; o que el PNV aumentase su presencia política y alcanzara la hegemonía. Los tres escenarios, según Montero, eran verosímiles a la altura de 1977.⁵⁶⁴ La incógnita se despejaría en muy poco tiempo, ya que el PNV se hizo con el protagonismo político en Euskadi, quedando identificado en su propio beneficio en el imaginario social con la autonomía.

Como dice Fernando Molina Aparicio, el Partido Nacionalista Vasco fue reconocido por el resto de las fuerzas democráticas en cierta forma como una

⁵⁶² MONTERO, 2007, p. 67.

⁵⁶³ MONTERO, 2007, p. 92.

⁵⁶⁴ MONTERO, 2014, p. 334.

“manifestación política natural del ‘país’, según la concepción étnica que de éste se había hecho durante más de un siglo en la opinión pública y la clase política española”.⁵⁶⁵ Javier Corcuera Atienza abunda en esta tesis subrayando que el PNV, considerado desde hacía décadas como “el partido” para amplios sectores de la población, se configuró tras las elecciones de 1977 no sólo como el partido de los nacionalistas, sino “en polo de atracción de sectores históricamente no nacionalistas que rendían, así, tributo a unos planteamientos que habían empezado a conquistar la hegemonía social”.⁵⁶⁶ Aunque el catedrático también achaca su cuota de responsabilidad a los socialistas vascos por su renuncia, casi desde el principio, a lograr la hegemonía de la sociedad civil, cayendo en el error inicial de creer que los votos les otorgaban el poder social suficiente.⁵⁶⁷ Pronto se vería que no lo era.

Con todo, Corcuera Atienza también destaca que el formidable resultado electoral del PNV fue relativamente inesperado, tanto por la aparente importancia de partidos o agrupaciones que pretendían absorber el *abertzalismo de izquierdas*, como por el hecho de que hasta los comicios el nacionalismo histórico parecía mantenerse en una posición un tanto marginal ante partidos de nuevo cuño, como ESB, que además de irrumpir en el escenario político con una importante actividad pública, “se presentaba como la traducción de los viejos planteamientos a un nuevo lenguaje socialdemocrático y menos tradicional(ista), aparentemente más capaz de enlazar con las nuevas preocupaciones de la sociedad vasca”.⁵⁶⁸

Por su parte, en el Partido Comunista de Euskadi la decepción fue terrible. Así lo recordaba el destacado dirigente de la formación durante la Transición Tomás Tueros, en una entrevista de 2001.

“El partido se cayó. Yo, son imágenes que tengo del partido, ese Comité Central, estábamos muertos, muertos. Claro, nos hicimos una idea, los mítines del partido arrasaron, plazas de toros y tal, y luego llega el resultado. (...) El partido ya no superó eso, no lo superó”.⁵⁶⁹

⁵⁶⁵ MOLINA APARICIO, 2009, pp. 252 y 253.

⁵⁶⁶ CORCUERA ATIENZA, 2009, p. 331.

⁵⁶⁷ CORCUERA ATIENZA, 1991, p. 86.

⁵⁶⁸ CORCUERA ATIENZA, 1991, p. 82.

⁵⁶⁹ IBÁÑEZ ORTEGA y PÉREZ PÉREZ, 2005, p. 351.

La realidad es que aquellas primeras elecciones democráticas dejaron dibujado ya en el País Vasco un sistema partidista de pluralismo extremo y polarizado⁵⁷⁰, que se ha mantenido hasta la actualidad.

⁵⁷⁰ Muchos autores han definido el sistema político vasco como pluralismo extremo polarizado. Véase, por ejemplo: LINZ, 1986.

CAPÍTULO 4

DESDE LAS PRIMERAS ELECCIONES GENERALES HASTA LA APROBACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN (DICIEMBRE 1978)

4.1 El juego político democrático

La celebración de las elecciones generales el 15 de junio de 1977 supuso una bocanada de esperanza también en el País Vasco y durante las semanas posteriores se redujo notablemente la tensión en las calles, especialmente por la confianza generalizada en que las nuevas Cortes, ya democráticas, aprobarían una amnistía total, que era una de las reivindicaciones, como estamos viendo, que con mayor eco se exigían en el espacio público. No obstante, la amenaza terrorista seguía tan presente como antes de los comicios. De hecho, apenas una semana después de que los ciudadanos acudieran a las urnas, el 22 de junio fue localizado el cadáver del empresario Javier de Ybarra y Bergé, que había sido secuestrado el 20 de mayo.

Su muerte produjo una enorme conmoción en el País Vasco, especialmente entre la clase política y empresarial. Pero también generó un terremoto en el seno de ETA. Referentes de la *izquierda abertzale* como Mario Onaindía se habían manifestado públicamente en contra del secuestro y confiado en su puesta en libertad. Preguntado por el asesinato, el gobernador civil de Vizcaya, Manuel María de Uriarte y Zulueta, declaró: “ETA quedará más marginada, aislada y sola de lo que ya estaba respecto del pueblo vasco, y esto es un hecho patente”. Pero también añadió que “para combatir a la banda hay que superar una serie de situaciones sociopolíticas”.⁵⁷¹ Sus palabras dejaban entrever con claridad cómo cada vez eran más los representantes públicos que en Euskadi eran conscientes de la necesidad de que el Gobierno adoptara urgentes medidas políticas si se quería lograr la pacificación; en definitiva, si se pretendía solucionar el problema vasco. Las medidas policiales, por sí solas, o los tímidos gestos simbólicos de apaciguamiento que se habían dado en el último año y medio, estaba claro que eran absolutamente insuficientes.

Cuatro días después del 15-J, el 19 de junio de 1977, los parlamentarios vascos recién elegidos protagonizaron un acto político cargado de simbolismo. Los diputados y

⁵⁷¹ *El País*, 26-6-1977.

senadores de las tres provincias vascas y Navarra –todos salvo los de UCD de la Comunidad Foral, el diputado de Alianza Popular por Vizcaya y los dos parlamentarios de EE- acudieron a la Casa de Juntas de Guernica, arropados por unas 2.000 personas que ondeaban ikurriñas y no cesaban de repetir “Gora Euskadi Askatuta”. Los parlamentarios prometieron de forma solemne que pedirían en las Cortes el establecimiento inmediato de un Estatuto de Autonomía. El acto sirvió también para constituir de forma provisional una Asamblea Parlamentaria vasca. Éstas fueron las palabras de Xavier Arzalluz: “Hemos venido a Guernica a presentarnos a nuestro pueblo, no a jurar los Fueros, eso lo tiene que hacer el rey”.⁵⁷²

Tras el acto, al mediodía, los parlamentarios cruzaron la frontera para visitar al lehendakari en el exilio, Jesús María Leizaola, y acudieron al cementerio de San Juan de Luz a honrar la memoria del fallecido José Antonio Aguirre.

Los resultados electorales del 15 de junio fueron interpretados en Navarra de forma radicalmente contraria por los partidarios de su integración en Euskadi y por sus detractores. Jaime Ignacio del Burgo, elegido senador por UCD con el mayor número de votos en el *Antiguo Reino*, declaró tras los comicios:

“Pretendemos recuperar la plenitud del poder foral de Navarra, que es un asunto que no tiene relación con Euskadi. El pueblo navarro, en última instancia, es el que debe decidir, aunque para nosotros Navarra debe seguir siendo Navarra porque nunca ha sido Euskadi”.⁵⁷³

Por su parte, Carlos Garaikoechea, presidente del PNV y que no logró su escaño al Congreso por la Unión Autonomista de Navarra, sostuvo:

“El resultado es normal. Han ganado los que tenían que ganar. Cuarenta años de fascismo no se borran con veintiocho días de campaña electoral. El *establishment* político ha vuelto a ganar. Pero los votos que ha conseguido la oposición democrática valen como cinco de los otros”.⁵⁷⁴

La Asamblea Parlamentaria Vasca –integrada por todos los parlamentarios vascos y navarros, salvo los de UCD de Navarra- celebró su primera sesión de trabajo el 22 de junio de 1977, en la sede de la Diputación de Guipúzcoa. Entre los principales asuntos

⁵⁷² *El País*, 21-6-1977.

⁵⁷³ *El País*, 18-6-1977.

⁵⁷⁴ *El País*, 18-6-1977.

acordados en aquella reunión –en la que no participaron algunos representantes, como el diputado de AP o los parlamentarios ucedistas alaveses- destacaron la solicitud a las autoridades estatales de la concesión de una amnistía total, el estatuto de autonomía, la cooficialidad del euskara o la legalización de todos los partidos políticos.

La Asamblea Parlamentaria también solicitó la sustitución de las corporaciones locales existentes en el País Vasco por unas comisiones gestoras que representaran la tendencia de voto registrada en cada municipio en las elecciones del 15-J. Esta demanda se encontró de inmediato con el rechazo de la práctica totalidad de los Ayuntamientos, uniendo en su oposición, aunque por razones distintas, a ediles de espectros ideológicos tan dispares como los miembros del llamado Grupo de Alcaldes –en la órbita del nacionalismo- y los herederos directos del franquismo. El siempre combativo primer edil de Vergara, José Luis Elcoro, justificó así su decisión:

“Nosotros hemos planteado la necesidad de un cambio urgente en los Ayuntamientos. (...) Queremos devolver cuanto antes el poder municipal al pueblo directamente, no a través de unos partidos a los que se ha votado precisamente para que actúen en las Cortes. Estamos convencidos de que los criterios que han prevalecido en las legislativas no serán probablemente los mismos que se consideren en las municipales. Aplicar los mismos resultados a una esfera y a otra nos parece antidemocrático, más propio del periodo que estamos superando”.⁵⁷⁵

De hecho, lo que hicieron los alcaldes abiertamente nacionalistas del Grupo de Vergara fue pedir la inmediata celebración de unas elecciones municipales. Muy pronto casi todos los partidos políticos se sumaron a esa exigencia al Gobierno de Suárez, instándole a que convocara de inmediato comicios locales.

La demanda, como veremos, cayó en saco roto; no se celebrarían las primeras elecciones municipales de la Democracia hasta abril de 1979. En el conjunto de España, con un país inmerso en tantas y tan profundas reformas políticas, y con la vista puesta en la aprobación de una Constitución, aunque la democratización de los Ayuntamientos también era una demanda generalizada, quizá no resultaba tan urgentemente prioritaria. Pero en el País Vasco, junto a la exigencia de la autonomía, la convocatoria de unas elecciones municipales era un clamor. Porque la ciudadanía veía en las autoridades más próximas al frente de los Ayuntamientos y de las Diputaciones uno de los frenos para la

⁵⁷⁵ *El País*, 23-6-1977.

consecución de sus demandas políticas. Además, ya hemos subrayado la deslegitimación tan grande que tenía en Euskadi todo lo que *olía* a autoridad vinculada con el anterior régimen y a la imagen de la España dictatorial. Y eso se tradujo en que enseguida se correlacionara la democratización de las corporaciones municipales con la posible normalización y pacificación del País Vasco.

Como sostenían en 1978 Jorge de Esteban y Luis López Guerra,

“el poder local seguía estando en manos de servidores del *antiguo régimen* y no estaba claro cuándo se convocarían las elecciones municipales. Circunstancia ésta que era especialmente grave en el País Vasco, puesto que no cabe dudar de que unos municipios en manos de los auténticos representantes del pueblo vasco habría, si no suprimido, sí al menos atenuado la violencia y el sentido de frustración de estos españoles”.⁵⁷⁶

Los resultados en las urnas del 15-J sí tuvieron algunas consecuencias políticas inmediatas en Ayuntamientos tan importantes como, por ejemplo, el de Bilbao. Su alcalde se había negado a que ondeara en el consistorio la ikurriña desde su despenalización hacía ya casi medio año –un ejemplo de las fuertes resistencias que protagonizaron algunas figuras provenientes del franquismo a la adaptación a la nueva realidad políticosocial-. A lo más que se había comprometido el primer edil era a convocar un referéndum para que los ciudadanos se pronunciaran al respecto. Pero tras el abrumador resultado de las elecciones, el alcalde consideró que ya era suficiente consulta popular y la ikurriña fue izada en el Ayuntamiento el 14 de julio de 1977.

La ausencia de los parlamentarios alaveses de UCD –Jesús María de Viana, Pedro Morales Moya y Alfredo Marco Tavar- en las primeras reuniones de la Asamblea Parlamentaria vasca llevó a especular con que rechazaban la idea de un Estatuto de Autonomía para el País Vasco. El 30 de junio, los tres parlamentarios emitieron un comunicado en el que se proclamaban a favor de la autonomía para Euskadi, siempre que no se comprometiera la unidad de España y fuera compatible con las peculiaridades forales de Álava y se reconociera, asimismo, el papel preponderante de las Juntas Generales, debidamente actualizadas, “que han de regir los cauces y el entendimiento con las provincias hermanas”.⁵⁷⁷

⁵⁷⁶ ESTEBAN y LÓPEZ GUERRA, 1979, p. 31.

⁵⁷⁷ *El País*, 1-7-1977.

Esta resolución del grupo alavés de UCD permitió un cierto respiro al resto de partidos políticos vascos. Porque lo cierto es que sus dirigentes sí llegaron a plantearse la posibilidad de que la Provincia no formara necesariamente parte integrante de Euskadi. Así lo recuerda Marco Tabar:

“Nos planteamos si Álava podía ser un territorio uniprovincial, como Cantabria o Logroño –después, La Rioja-. Pero fue una discusión filosófica más que real. Porque, en realidad, nos sentíamos vascos con naturalidad... Entonces, nos pareció lógico desde el principio que se unieran las tres provincias”.⁵⁷⁸

En este sentido, tiene gran interés esta reflexión que muchos años después planteó Ramón Jáuregui:

“¿Pudo ser Álava una comunidad foral? Mirando hacia atrás, cabe responder afirmativamente a esa pregunta. Si UCD y PSOE de Álava se hubieran empeñado en un proyecto de comunidad autónoma uniprovincial, de Álava Comunidad Foral, es muy probable que los ciudadanos hubieran avalado esa vía. Recordemos que había una institución que el franquismo mantuvo durante los cuarenta años y que fue el concierto económico. (...) Conviene recordar también que la suma de los votos de UCD y PSOE en Álava en el año 1977 rondaba el 70%. (...) El PSOE se negó a esa pretensión y UCD tampoco se empeñó en ello. Decidimos integrar Álava en Euskadi por razones históricas, por lógica organizativa del sistema autonómico y porque creíamos sinceramente que los alaveses somos vascos. Pero muy pocas veces hemos obtenido el reconocimiento a esa decisión por parte del mundo nacionalista”.⁵⁷⁹

El 8 de julio de 1977, el Gobierno vasco en el exilio se reunió en la localidad francesa de Bayona y, entre otros asuntos, sus miembros acordaron pedir al Ejecutivo de Suárez una fórmula autonómica transitoria “como medio de estabilización política, social y económica de Euskadi”. Tiene relevancia este acuerdo, porque se sumaba a las muchas peticiones que desde distintos frentes políticos se venían haciendo al Gobierno para que aprobara una preautonomía vasca ligada con el régimen de autogobierno que había establecido el Estatuto del 36. De hecho, como sabemos, casi todos los partidos de la oposición habían exigido su restauración mediante decreto gubernamental, adaptando lógicamente los aspectos que hacían referencia a una inexistente legalidad republicana.

⁵⁷⁸ Entrevista por el autor a ALFREDO MARCO TABAR: 27-2-2016.

⁵⁷⁹ JÁUREGUI, 2007, p. 186.

En Moncloa fue rotunda la negativa a barajar siquiera esta posibilidad... hasta mucho tiempo después (a pesar de que ya nadie cuestionaba en el Gobierno que el futuro político-institucional del País Vasco pasaba por la autonomía). Y, como veremos, cuando el Gobierno Suárez se lo empezó a plantear como posible solución ante el recrudecimiento del *problema vasco*, sería ya demasiado tarde, porque entonces la mayoría de partidos –el PNV incluido– aspiraban a un Estatuto que superara las competencias y los principios recogidos en el de 1936.

Cuenta Alfonso Guerra en sus Memorias que Felipe González y él mantuvieron poco después de las elecciones una entrevista con Suárez para intentar dar una salida al contencioso territorial en España.

“Nuestra propuesta fue clara y sencilla: restaurar los Estatutos de Euskadi y Cataluña aprobados durante la República y abolidos con el triunfo militar del régimen de la dictadura. El presidente comprendió que esa era la operación más limpia y con menor coste político si no fuera porque el estamento militar nunca aceptaría una *restauración* de los hechos de la República, que habían justificado en la conciencia del Ejército franquista la rebelión y la posterior Guerra Civil. La alternativa más viable fue así descartada por temor a la reacción del Ejército, y entramos en una dinámica de complicaciones que fue a devenir en el Título VIII de la Carta Magna, el más ambicioso y el más problemático de la Constitución de 1978. Pero hasta llegar a él, una acumulación de disparates fue haciendo inevitable que todos aproximaran un final del que nadie se sentiría responsable”.⁵⁸⁰

Uno de los “disparates”, en opinión de Guerra, fue lo que se acabaría conociendo como *el café para todos*, la extensión del régimen de autonomías a toda España, creando algunos entes políticos regionales del todo artificiales.

En el asunto que nos ocupa, resulta fundamental hacer hincapié en que a la altura del verano de 1977, recién celebradas las primeras elecciones de la Democracia y a punto de que comenzara el proceso de elaboración de la Constitución, toda una corriente que incluía a la práctica totalidad de dirigentes políticos de la oposición –pero también, como estamos viendo, a destacadas figuras de la UCD y de los márgenes del régimen en transición– presionaba para que el problema político vasco –junto al catalán y, en menor medida, el gallego– se abordara de forma aislada, individualizada. Ello suponía, está

⁵⁸⁰ GUERRA, 2004, p. 233.

claro, un reconocimiento implícito del *hecho diferencial*, algo que Suárez no acertó a ver hasta demasiado tarde.

La coincidencia es casi unánime en que la elección de Manuel Clavero Arévalo – que acaba de ser elegido diputado de UCD por Sevilla- como ministro adjunto para las Relaciones con las Regiones, el 4 de julio, frustró la posibilidad de abordar la *cuestión vasca* del modo diferenciado que hubiera requerido. Clavero Arévalo hizo tándem en el segundo Gobierno Suárez con el vicepresidente Abril Martorell y otros ministros que no vieron nunca con buenos ojos las fórmulas que pudieran interpretarse como un tratamiento ventajoso al País Vasco.

Así lo recuerda Alfonso Guerra:

“En un piélago de dudas y estirones, la aparición de un ministro gris y de poca trayectoria política, Manuel Clavero, trastocó todos los planes. Su teoría de *café para todos* se sostenía sobre el intento de granjearse un apoyo en su región de origen, Andalucía, y como un proyecto de reducir la tensión vasco-catalana, extendiendo a todo el mapa lo que distinguía a aquellos dos territorios. El resultado fue una carrera *a pelo* para situarse como más regionalista que nadie”.⁵⁸¹

Conviene no perder de vista que la idea del Estado de las Autonomías cuajó lentamente y que fue una sorpresa para todos aquellos políticos que, como mínimo durante los dos primeros años de la Transición, tuvieron claro que el País Vasco y Cataluña exigían soluciones singulares. Especial interés ofrece esta revelación del periodista Abel Hernández, que relata una conversación que se habría producido en los primeros meses de 1978:

“Cuando tuve personalmente ocasión de mostrarle al rey la inquietud que [el Estado de las Autonomías] suscitaba, recuerdo que me dijo Don Juan Carlos: ‘No te preocupes. Lo que se va a hacer es una descentralización administrativa, una especie de mancomunidad de Diputaciones, con la excepción de Cataluña y el País Vasco, y quizá Galicia, a los que no hay más remedio que otorgar un estatuto de autonomía’”.⁵⁸²

Osorio sostiene que siempre tuvo una discrepancia bastante profunda con Suárez sobre la forma de ver la organización del Estado.

⁵⁸¹ GUERRA, 2004, p. 234.

⁵⁸² HERNÁNDEZ, 2014, pp. 51 y 52.

“Le dije que el problema que teníamos en España era el catalán y el vasco. Y eran los dos que había que resolver en lo que se refiere a la territorialidad. (...) Pero no hubo forma de convencerle. No entendía ni el *problema catalán* ni *el vasco*. Consideraba que había que hacer una organización, que él todavía no llamaba así, pero *de café para todos*. Y a mí me parecía una estupidez porque, naturalmente, en el momento que hubiera una autonomía generalizada, Andalucía querría tener el mismo nivel que Cataluña, entonces Cataluña querría tener más y entrábamos en una espiral diabólica de la que no saldríamos nunca. Como ha pasado”.⁵⁸³

A propósito de las muchas críticas que en su momento se hicieron al presidente – incluso desde su entorno más próximo, como vemos – de no entender lo que era el *problema vasco*, tiene interés una anécdota que relata Manuel Fernández-Monzón Altolaguirre –un militar muy popular durante la Transición, que ocupó importantes puestos en los Servicios de Inteligencia (SECED) desde 1972–, que, según él se habría producido durante un encuentro en 1977:

“Con el presidente me llevaba muy bien. Adolfo Suárez me dijo un día: ‘Eso del hecho vasco, a ver qué es, a ver si me entero de una vez’. Llegué a mi casa. Tengo un hijo que es inteligentísimo, que entonces tenía quince años, y le dije que me redactara algo sobre ese tema. Y tal como me dio los papeles, se los di a Adolfo. Dos días después me llamó.

–Oye. Por fin me he enterado de qué es esta leche del hecho diferencial y de la puñeta”.⁵⁸⁴

No se puede hacer categoría de una anécdota que, además, resulta imposible saber si es o no apócrifa. Pero es uno de los muchos testimonios que revelan el desconocimiento, la desorientación o la falta de interés histórico sobre el *problema vasco* que tenían muchos miembros del Gobierno, empezando por su presidente.

El primer gran punto de fricción en las Cortes entre los integrantes del Pacto Autonómico se produjo cuando el PSOE y UCD acordaron fijar en quince el número mínimo de diputados necesario para poder formar Grupo propio. Eso impedía a los

⁵⁸³ Entrevista a Alfonso Osorio. Blog: Desde mi escaño. <http://davidalvarezborjabad.es/entrevista-a-alfonso-osorio-garcia/>

⁵⁸⁴ F. MONZÓN ALTOLAGUIRRE y MATA, 2014, p. 182.

nacionalistas vascos constituirlo en solitario. Gerardo Bujanda, del PNV, calificó el hecho de “muy grave”. Así se expresó ante la prensa:

“Me resulta difícil creer que tanto Suárez como Felipe González desde una Cámara democrática pretendan colocar al pueblo vasco en la misma situación que con Franco. Si esto es así, la respuesta de los sectores populares que han luchado y que todavía no han perdido las esperanzas puede muy bien ser la misma que se dio a Franco y plantear serios problemas al ministro de las Regiones y a Martín Villa. A mi juicio, el PSOE ha antepuesto su alianza con Suárez y su disciplina de partido a los intereses nacionales de Euskadi en un sometimiento al voto excesivamente grande. Incluso les ha faltado habilidad, porque si sus diputados vascos hubiesen votado en contra de su partido, el resultado no habría sufrido demasiadas variaciones. Ahora, en cambio, creo que su imagen ante el pueblo vasco va a verse deteriorada”.⁵⁸⁵

El PNV había albergado la esperanza de que el mínimo de diputados exigidos para formar Grupo se estableciera en diez. Y ya había hecho sus cuentas y había establecido contactos para poder formar Grupo propio, integrado por sus ocho parlamentarios en la Cámara Baja, más el diputado Letamendía, de EE, y un catalán del Pacte Democràtic que les prestase su apoyo. Pero la decisión finalmente adoptada de que fueran necesarios al menos quince diputados frustró la aspiración peneuvista. Fue un hecho relevante porque tuvo consecuencias en la primera fase de la elaboración de la Constitución, que estaba a punto de iniciarse, como veremos en el capítulo dedicado a este asunto. (Tres meses después, ya a mediados de octubre, el reglamento de la Cámara introdujo como enmienda la posibilidad de que se formaran Grupos de menos de quince diputados, siempre que los partidos hubieran obtenido al menos el 20% de los votos en las circunscripciones electorales donde se hubieran presentado, lo que le sirvió al PNV para desgajarse del Grupo catalán y formar el suyo propio.)

4.2. Negociación para el régimen preautonómico y la ‘cuestión navarra’

Ya ha quedado dicho que Suárez se negó a buscar una solución que dejara cerrada la reivindicación autonómica del País Vasco y Cataluña antes de que se aprobara la

⁵⁸⁵ *El País*, 17-7-1977.

Constitución. Los hechos han demostrado con creces cuánta razón tenían los líderes políticos de distintos signos –también ucedistas– que en su momento alertaron al presidente de que con ello cometía un grave error. No sólo eso. El Gobierno fomentó la creación de regímenes preautonómicos para toda España, con la transferencia incluida de algunas competencias básicas, lo que ahondaba en el objetivo indisimulado de diluir los *problemas vasco y catalán*, y tratar de obviar los hechos diferenciales.

En ese escenario, el objetivo prioritario que se marcó la Asamblea de Parlamentarios vascos fue elaborar un proyecto preautonómico con la mayor rapidez posible, para poder negociarlo con Moncloa. Los distintos partidos se afanaron en la tarea en el verano del 77.

El 10 de agosto, el PSE-PSOE presentó un proyecto de ley sobre el establecimiento de un régimen transitorio en el País Vasco. En el preámbulo del borrador se reconocía “el derecho histórico del pueblo vasco a recobrar su autonomía”.⁵⁸⁶ Los socialistas defendían la “peculiaridad” de Navarra pero abogaban por su unión a Euskadi, aunque dejando la decisión en manos del pueblo navarro tras la elección de su Parlamento Foral, igual que hacían los diputados alaveses y vizcaínos de UCD, en este caso en contra del criterio de sus correligionarios navarros.

Los parlamentarios vasco-navarros del PSOE y los parlamentarios navarros de UCD se reunieron el 18 de agosto en un hotel de Pamplona para debatir sus posturas sobre el futuro autonómico de Euskadi. Tras más de tres horas de discusión, lo único evidente era que las posturas de ambas formaciones estaban muy alejadas. “Para nosotros, los socialistas, Navarra es Euskadi y queremos que esté dentro del futuro estatuto autonómico”,⁵⁸⁷ declaró a la prensa el diputado socialista Txiki Benegas al final de la reunión.

Discusiones y reuniones como ésta tuvieron como reacción en Navarra una campaña cada vez más activa de quienes defendían la identidad de esta Comunidad independiente de la de las provincias vascas y reclamaban la reintegración foral, con un nuevo pacto entre el *Viejo Reino* y el poder central adaptado a la realidad del momento. UCD había sido el partido más votado el 15-J en Navarra y sus dirigentes se sintieron

⁵⁸⁶ TAMAYO SALABERRÍA, 1991, p. 38.

⁵⁸⁷ *El País*, 19-8-1977.

plenamente respaldados para enarbolar la bandera del navarrismo. Así se expresaba Jaime Ignacio del Burgo en una tribuna publicada el 2 de agosto en el diario *El País*:

“El País Vascongado debe recuperar su autonomía originaria. Y no nos oponemos a que las tres comunidades vascongadas deseen constituir, si es su voluntad, una región autónoma que se denomine Euskadi. Y si una vez constituida la nueva región, el pueblo navarro, libre y democráticamente, decide integrarse en ella, nosotros aceptaremos su decisión, aunque sentiremos en lo más profundo de nuestro ser la pérdida de nuestra identidad navarra. Identidad que en Euskadi quedaría totalmente diluida”.⁵⁸⁸

La reacción más contundente la protagonizó la Diputación de Navarra. El 20 de agosto de 1977 celebró una sesión extraordinaria en la que se acordó la defensa de la “reintegración foral plena”, exigiendo la derogación de las leyes de 1839 y 1841. Obsérvese como el foralismo tradicionalista navarro más exaltado venía a coincidir en este punto con el nacionalismo vasco, aunque fuera, paradójicamente, para oponerse a él.⁵⁸⁹ Ahora bien, el navarrismo –que durante la dictadura había permanecido en un discreto segundo plano- volvía a agitar la bandera del fuerismo interpretándolo, como ya hiciera el carlismo, como esencia de la *España compuesta* de la que la Comunidad Foral sería uno de sus elementos integrantes. Hay que subrayar el ferviente antinacionalismo vasco del navarrismo, dos tendencias políticas nacidas en la misma época -la segunda como reacción a la primera-, que comparten algunos de sus supuestos y que luchan con frecuencia por atraer a similares sectores sociales.⁵⁹⁰

No faltaron voces que criticaron la estrategia de la Diputación de Navarra, acusándola de haber permanecido inmóvil durante años y de actuar sólo cuando otros – en referencia a los partidos vascos- habían hecho algo. Lo cierto es que hasta ese momento la cuestión de la “reintegración foral” había estado fuera de cualquier debate público en la Comunidad Foral. Lo que en ese momento sí se discutía en la calle era su posible incorporación o no al País Vasco.

Como sostiene Álvaro Baraibar Etxeberria,

“el intento de resolver el *problema vasco* hizo estallar la *cuestión navarra*. El Viejo Reino, identificado con el franquismo, máximo ejemplo de esa España eterna (...) pasó

⁵⁸⁸ *El País*, 2-8-1977.

⁵⁸⁹ BARAIBAR ETXEBERRIA, 2004, pp. 116 a 121.

⁵⁹⁰ IZU BELLOSO, 2001, p. 288.

inadvertido. El problema sin resolver estaba en el País Vasco y en él se centró la acción del Gobierno, que incluiría en el proyecto preautonómico vasco a Navarra. (...) Las tentativas de nacionalistas y socialistas fueron vistas como un ataque contra la identidad y personalidad de Navarra y las reacciones no se hicieron esperar. El discurso identitario construido desde el nacionalismo vasco forzó a unos y otros a repensar Navarra y el lugar que debía ocupar en la nueva España que estaba a punto de surgir. Y, sobre todo, obligó a construir discursos políticos que explicaran y justificaran la no inclusión de Navarra en el proyecto de Euskadi. Navarra precisaba también de una reinvención”.⁵⁹¹

Los socialistas se volcaron de forma especial en intentar encontrar fórmulas que permitieran la vinculación de Navarra a las tres provincias vascas. Y, después de rechazar públicamente cualquier legitimidad de la Diputación Foral de Navarra para negociar con el poder central el autogobierno de esta comunidad por carecer de representatividad democrática, propusieron la formación de un Consejo Político Navarro que participase con plena autonomía en sesiones conjuntas con la Asamblea Parlamentaria Vasca.

En su primer número de septiembre, el semanario *Punto y Hora de Euskal Herria* publicó una encuesta realizada por el Instituto de Promoción de Estudios Sociales (IPES), según la cual el 31% de los navarros era partidario de un estatuto de autonomía para las cuatro provincias vascas, un 22% se mostraba a favor de un régimen común para todas las provincias de España, un 15% deseaba un régimen foral exclusivo para Navarra y un 10% era partidario de la independencia de Euskadi.⁵⁹²

Por su parte, el ministro para las Regiones, Clavero Arévalo, encargó su propia encuesta, según la cual el 60% de los navarros estaba en contra de la incorporación al País Vasco y el 40%, a favor, con claras diferencias de porcentaje según las zonas.⁵⁹³ No deja de sorprender la rotundidad de los porcentajes en un asunto que a la altura de 1977 suscitaba tantas dudas en buena parte de la población navarra.

La presentación del borrador sobre la preautonomía vasca por parte de los socialistas, que habían tomado así la delantera, llevó al PNV a agilizar la redacción de su propio proyecto autonómico para las “cuatro provincias”. Aunque Xavier Arzalluz dejó claro que “si en última instancia los navarros deciden ir en solitario, estamos

⁵⁹¹ BARAIBAR ETXEBERRIA, 2004, p. 357.

⁵⁹² *El País*, 6-9-1977.

⁵⁹³ BARAIBAR ETXEBERRIA, 2004, p. 146.

dispuestos a empezar si es necesario en Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, igual que lo hicimos ya en la República, teniendo siempre bien presente que para nosotros Navarra forma parte de Euskadi y que volveríamos a plantear el tema en la primera ocasión favorable”.⁵⁹⁴

El PNV presentó su proyecto de régimen autonómico provisional a comienzos de septiembre. Descansaba en una Asamblea Confederal de Euskadi, integrada por diez representantes de cada territorio histórico, elegidos en cada caso por el Consejo foral de Navarra y por las Juntas Generales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, y cuyas decisiones debían ser tomadas por unanimidad –un voto por cada uno de los cuatro territorios, en un intento de atraer así a los navarros-. Chocaba con la propuesta del PSOE, que basaba todo su esquema de régimen transitorio en los parlamentarios que habían obtenido su escaño el 15-J. En este punto, la única tesis realista en ese momento era la de los socialistas, porque la aspiración de los nacionalistas implicaba la convocatoria de unas elecciones municipales democráticas -a las que el Gobierno de Suárez se negaba- para que esas Juntas Generales que debían elegir a los miembros de la Asamblea preautonómica ya fueran democráticas. De lo contrario, el planteamiento carecía de validez.

En el preámbulo del borrador peneuvista se subrayaba “la tradición inmemorial de autogobierno del pueblo vasco, plasmada en las realidades políticas históricas de Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya”. Y, en consecuencia, se exigía no el derecho de los vascos a recobrar su autonomía, como recogía el documento del PSOE, sino el “reconocimiento de la soberanía del pueblo vasco”.⁵⁹⁵

La gran diferencia entre los borradores del PSOE y del PNV –al margen del tema navarro, sobre el que los nacionalistas consideraban que en momentos provisionales como el actual estaban de más los plebiscitos- era que la del segundo se apoyaba en la inicial restauración de los Fueros en las cuatro provincias por decreto ley y el posterior establecimiento de una organización confederada entre ellas, encargada de elaborar el definitivo Estatuto de autonomía, mientras que el de los socialistas no contemplaba la reintegración foral y pivotaba sobre una Diputación General del País Vasco. Por esta razón, la Diputación Foral de Álava y los parlamentarios de UCD en la provincia se

⁵⁹⁴ *El País*, 10-8-1977.

⁵⁹⁵ TAMAYO SALABERRÍA, 1991, p. 42.

manifestaron en contra del proyecto autonómico socialista, afirmando que era perjudicial para los intereses del pueblo alavés y de sus instituciones históricas.

La formación *abertzale* EIA (Partido para la Revolución Vasca) también presentó su propia propuesta de régimen transitorio para Euskadi, que se basaba en una Asamblea vasca en la que cada Ayuntamiento de las cuatro provincias estuviera representado en proporción a su población. EIA, además, rechazaba que la autonomía provisional se instaurara antes de unas elecciones municipales democráticas, y volvió a exigir su inmediata convocatoria.

Durante toda la primera quincena de septiembre, se incrementaron las negociaciones entre el PNV y el PSOE hasta que, finalmente, el 15 de ese mes anunciaron que habían alcanzado un acuerdo básico sobre el proyecto preautonómico con el fin de poder presentar un plan unitario al Gobierno de Suárez. Tras muchos tiras y aflojas, los socialistas se declararon dispuestos a aceptar que la elección de los miembros de las Diputaciones Forales y del Consejo Foral de Navarra fuera efectuada por las Juntas Generales, como propugnaba el PNV, y a cambio éste cedía en que la elección de sus representantes respondiera a un criterio de mayor proporcionalidad respecto al número de habitantes, y no al espíritu de representación municipalista por el que venían abogando los nacionalistas en una clara reminiscencia a la etapa foral durante el Antiguo Régimen.

El proyecto hacía referencia a los cuatro territorios históricos vascos –es decir, Navarra incluida-, aunque los parlamentarios de la Asamblea eran plenamente conscientes a esas alturas de lo complejo que iba a resultar negociar ese asunto en Madrid. Sobre este espinoso asunto, Xavier Arzalluz declaró a *El País*:

“[En la fase autonómica provisional] está completamente perdido desde un punto de vista parlamentario. No obstante, como la negociación con Madrid contempla un estatuto autonómico provisional, un marco donde se instalará en su día la verdadera autonomía, la batalla por Navarra se establecerá verdaderamente en la Cámara Baja cuando empiecen a discutirse las autonomías dentro de la Constitución”.⁵⁹⁶

PNV y PSOE presentaron un borrador común de régimen transitorio para el País Vasco el 19 de septiembre ante la Asamblea de Parlamentarios vascos, que lo asumió

⁵⁹⁶ *El País*, 16-9-1977.

como propio por abrumadora mayoría (los parlamentarios alaveses de UCD se mostraron en contra del borrador por considerar que conculcaba las peculiaridades forales de Álava, extremo que rechazaban socialistas y peneuvistas). En el preámbulo se hacía hincapié en que las disposiciones se dictaban sobre la base del “respeto a los regímenes forales vigentes”. Éste fue uno de los puntos que el Gobierno central consideró inasumible, y en la ley de preautonomía que se aprobaría finalmente, varios meses después, sólo se recogerá “la aspiración [del pueblo vasco] de poseer instituciones propias de autogobierno, dentro de la unidad de España”.⁵⁹⁷

La Asamblea de Parlamentarios eligió una comisión negociadora de doce miembros encargada de iniciar conversaciones inmediatas con el Gobierno de Suárez.

El 20 de septiembre, los parlamentarios vascos Juan Ajuriaguerra (PNV), Juan Echeverría (UCD) y Txiki Benegas (PSOE) se entrevistaron con el presidente Suárez y con el ministro Clavero Arévalo, a quienes entregaron el proyecto de preautonomía. La respuesta del Gobierno fue un claro mazazo. Impuso como *línea roja* que el régimen transitorio de Euskadi no incluyera a Navarra, aceptando así la tesis de los parlamentarios de UCD de esta comunidad. Además, el Ejecutivo dio señales de que se negaba a agilizar la convocatoria de elecciones municipales –lo que suponía el mantenimiento de los representantes franquistas en las Diputaciones y Ayuntamientos vigentes en aquel momento- y de su reiterada falta de voluntad de restituir los conciertos económicos en Vizcaya y Guipúzcoa. Todas estas cuestiones condicionaron y complicaron enormemente la negociación de la preautonomía vasca.

Durante la celebración del *Alderdi Eguna* (Día del Partido), el 25 de septiembre, el PNV prometió a los 60.000 asistentes que no cedería ante el Gobierno en su pretensión de separar a Navarra del resto del País Vasco. Carlos Garaikoetxea, presidente del partido, declaró:

“El Gobierno ya ha enseñado los dientes con una política disgregadora, al separar a Navarra del distrito universitario vasco, a pesar de la petición de las fuerzas políticas mayoritarias que se dirigieron al presidente del Gobierno para que tuviera en cuenta su criterio. Que el Gobierno se prepare para el deterioro de la paz ciudadana que se va a producir en Navarra si persiste la imposición de una minoría, UCD, que quiere frustrar a

⁵⁹⁷ TAMAYO SALABERRÍA, 1991, p. 50.

la mayoría. Quizá cuando el Gobierno se dé cuenta de su error sea, como siempre ha sucedido en Euskadi, demasiado tarde”.⁵⁹⁸

Como sucedió con tantos otros asuntos a lo largo de la Transición, los partidos, en especial los nacionalistas, no dudaron en recurrir a masivas movilizaciones ciudadanas para presionar al Gobierno sobre la preautonomía. La gran afluencia al *Alderdi Eguna* volvía a ser una de esas demostraciones de fuerza que Moncloa no podía ignorar. Un día después, el Gobierno vasco en el exilio, con el lehendakari Leizaola a la cabeza, hizo público un comunicado respaldando a los parlamentarios vascos en su negociación por la preautonomía. Y dos días después, el comité de control de la coalición Euskadiko Ezkerra también decidió apoyar todas las iniciativas tendentes a lograr el autogobierno para Euskadi. De esta forma, esta facción de la izquierda *abertzale* empezaba a sumarse al consenso mayoritario de las fuerzas políticas vascas.

A finales de septiembre, catorce partidos políticos o agrupaciones electorales de la Comunidad,⁵⁹⁹ entre los que no figuraba el PSE, dirigieron una carta al presidente Suárez criticando la actitud de UCD respecto a la integración de Navarra en un posible marco confederal de Euskadi. Entre otras cosas, expresaban en la misiva que “no admitirán que un partido que obtuvo el 28,59% de los sufragios, aunque la ley D’Hondt le haya concedido la mayoría de los parlamentarios, imponga intransigentemente sus criterios relativos a la autonomía, en contra de la opinión sustentada por los firmantes y por amplios sectores de la población navarra”.⁶⁰⁰

Los rápidos avances que se habían producido en verano para establecer un régimen preautonómico en Cataluña –la Generalidad fue restablecida por Real Decreto el 29 de septiembre–, contrastaban con el encallamiento respecto al País Vasco. Y en gran medida ello se debía a que nadie sabía cómo sortear el escollo principal: Navarra.

Las negociaciones reales entre los parlamentarios vascos y el Gobierno se iniciaron en el Palacio de la Moncloa el 1 de octubre, y se prolongaron durante varias semanas. Por parte del Ejecutivo, el interlocutor principal fue el ministro Clavero Arévalo; por la de los representantes vascos, Ajuriaguerra (PNV), Benegas (PSOE) y Echeverría Gangoiti (UCD). Y no resultaron sencillas porque hubo importantes escollos que salvar,

⁵⁹⁸ *El País*, 27-9-1977.

⁵⁹⁹ ANV, EIA, EKA, EMK, ESB, ESEI, HASI, LKI, ORT, OIC, PCE, PNV, PTE y UNAI.

⁶⁰⁰ *El País*, 24-9-1977.

además de la cuestión navarra, como la pretensión de los parlamentarios vascos de que Vizcaya y Guipúzcoa recuperaran de forma inmediata los conciertos económicos.

No nos cansaremos de repetir el eco social que tenía en estas dos provincias vascas la reivindicación del régimen económico especial. Y no se entendía que el Gobierno hubiera accedido a derogar, como hemos visto, el decreto del 23 de junio de 1937, si no estaba dispuesto a restituir lo que aquel decreto había anulado.

Éste era el sentimiento de queja expresado en un comunicado que emitió EGI (las Juventudes del PNV), a finales de 1977 o principios de 1978 –desconocemos la fecha exacta-, bajo el título “Exigimos la amnistía para Gipuzkoa y Bizkaia”:

“(…) ¿Qué razón existe, puesto que ni fuimos ‘traidores’ ni había motivo para alterar nuestro régimen impositivo y pudiendo seguir como lo han hecho y siguen haciendo Álava y Navarra, para que estemos aún sin concierto económico? ¡Basta ya de decir que “queremos una España donde convivan todos los españoles” y no mostrarlo poniendo manos a la obra y deshaciendo una injusticia con Guipúzcoa y Vizcaya! Ya es hora de que a estas tardanzas palaciegas y administrativas de los señores de Hacienda y del Gobierno les llamemos por su propio nombre: subterfugios. Los vascos queremos pruebas de buena voluntad, pruebas de que se trata de tomar en serio la postura de todo nuestro pueblo. Pocos vascos podrán creer que la elaboración de la Constitución y tantas otras discusiones que tienen lugar en Madrid estos días estén regidos por la buena voluntad, si ésta no se demuestra devolviéndonos los conciertos, consecuencia lógica de la derogación del decreto de 23 de junio de 1937”.⁶⁰¹

El primer acuerdo cerrado entre los parlamentarios vascos y el Gobierno fue que habría dos etapas diferenciadas en la preautonomía: una provisional, hasta la celebración de elecciones municipales, y una segunda, desde ese momento, de preautonomía propiamente dicha.

A principios de octubre, todos los partidos de la oposición en Navarra (menos la izquierda *abertzale*, aunque compartía el fondo de la medida) suscribieron un documento en el que exigían la dimisión del Consejo Foral y de la Diputación, y su renovación inmediata mediante designación de miembros en función de los resultados obtenidos en cada merindad el 15-J. Los mismos parlamentarios de UCD se mostraron

⁶⁰¹ EGI. “Exigimos la amnistía para Gipuzkoa y Bizkaia”. Sin fecha. (AFSA) (Una hoja escrita a máquina).

partidarios de que se constituyera una comisión formada por dos diputados forales y cinco parlamentarios salidos de las urnas para negociar con el Gobierno la adaptación del régimen foral, considerando que, efectivamente, las instituciones navarras de aquel momento carecía de representatividad.

La Diputación Foral estaba integrada por siete diputados, entre los que tenía especial relevancia quien ostentaba el cargo de vicepresidente, ya que la presidencia la ocupaba automáticamente el gobernador civil de Navarra, nombrado por el Gobierno. A lo largo de todo el franquismo, los seis diputados forales electos lograban su escaño en unas elecciones municipales –o forales en este caso- que se convocaban cada seis años, con un cuerpo electoral restringido a los cabeza de familias y un enfrentamiento más que limitado entre candidatos oficiales del Movimiento y otros no oficiales, pero tolerados. El Consejo Foral era un órgano consultivo de la Diputación, al que se debían someter los presupuestos y cuentas municipales, las cuestiones de Fuero u otras cuestiones como los acuerdos generales referentes a la administración municipal.⁶⁰²

Se comprende que, una vez habían tenido ya lugar las primeras elecciones democráticas en España, los partidos rechazaran que la Diputación Foral todavía franquista tuviera legitimidad ninguna para negociar con el Gobierno cuestiones fundamentales en las que estaba en juego el futuro político del País Vasco y de Navarra.

El 7 de octubre, coincidiendo con el 41º aniversario de la constitución del primer Gobierno vasco, unos 120.000 ciudadanos, convocados por todos los partidos de la oposición, participaron en una masiva manifestación en Bilbao en apoyo de la autonomía para Euskadi. Se trataba de un nuevo acto de presión al Gobierno de Suárez con el fin de acelerar las negociaciones sobre el régimen transitorio.

La izquierda *abertzale*, opuesta a la negociación con el Gobierno, promovió una alternativa liderada por el infatigable Telesforo Monzón que se plasmó el 24 de octubre en la constitución de la Mesa de Alsasua, con la participación de HASI (antigua EHAS), LAIA, ESB, ANV y EIA, suscriptores de la Alternativa KAS. Estas formaciones adoptaron varios acuerdos, entre ellos un compromiso para concurrir todos unidos a las elecciones municipales cuando se convocaran y el rechazo a cualquier régimen preautonómico que se estableciera antes de esos comicios locales y que desgajara a

⁶⁰² LARUMBE BIURRUN, Pedro M. “El régimen navarro en el franquismo”. <http://amarauna.org/uztariz/pdf/artikuluak/aldizkaria0206.pdf>

Navarra del resto de Euskadi. Pero, como veremos enseguida, la dirección de EIA decidió pocos días después aceptar el régimen preautonómico, lo que supuso su distanciamiento definitivo de la Mesa de Alsasua, que en abril de 1978 se transformaría en la coalición Herri Batasuna (HB) [Unidad Popular].

La Diputación Foral navarra, que mantenía una posición numantina, en noviembre inició conversaciones con el ministro para las Regiones, Clavero Arévalo, para negociar la reintegración foral. En paralelo, el PSOE, a través de su diputado Gabriel Urralburu, dejó claro que se oponía a que en Navarra se tuviera que realizar ningún plebiscito para decidir la incorporación al Consejo General del País Vasco que iba a ponerse en marcha, defendiendo que las futuras elecciones al Consejo Foral navarro debían bastar para mostrar claramente la voluntad de los navarros. Desde la UCD de Navarra, en cambio, sí se reiteraba la exigencia de un plebiscito.

Los negociadores vascos y el ministro Clavero Arévalo llegaron a un principio de acuerdo según el cual el siguiente Consejo Foral de Navarra, que resultaría elegido tras unas elecciones democráticas, sería el competente para decidir sobre la posible integración en el CGPV. Pero los representantes ucedistas navarros emitieron una nota para advertir: “La determinación a través de la cual Navarra exprese su libre decisión en orden a su posible incorporación al Consejo General del País Vasco sólo puede negociarse entre los legítimos representantes de Navarra y el Estado”.⁶⁰³

El 11 de noviembre se ultimó el decreto para establecer un régimen preautonómico en Euskadi. Un Consejo General sería el máximo organismo regional para las tres provincias vascas, quedando al margen Navarra hasta que se celebraran unas elecciones en las que fueran elegidos democráticamente los miembros de su Consejo Foral. En una primera etapa, se establecía que el Consejo estaría compuesto por 15 miembros. De acuerdo con los resultados del 15-J, seis puestos correspondían al PSOE, cinco al PNV, tres a UCD y uno a EE. Nacionalistas y socialistas estudiaban la posibilidad de ceder una de sus plazas al PCE y a los grupos de la izquierda *abertzale*.

Los partidos de la izquierda *abertzale* criticaron de inmediato duramente al PNV y al PSOE, acusándoles de “haber renunciado a sus planteamientos iniciales en los que Navarra aparecía incluida en el marco del régimen preautonómico”.⁶⁰⁴ Sin embargo,

⁶⁰³ *El País*, 16-11-1977.

⁶⁰⁴ *El País*, 12-11-1977.

EIA acabó adoptando una postura posibilista. Así cuenta en sus Memorias Mario Onaindia la conversación que mantuvo el 12 de noviembre con su compañero de filas, el senador Juan María Bandrés, por la que habrían adoptado esa decisión:

“Juan Ajuriaguerra defendía en la reunión de negociación de preautonomía que el PNV no firmaba el acuerdo si no lo hacían todos los partidos, de manera que no valía lo que habíamos pensado de apoyar la vía municipalista y acatar lo que decidiera la mayoría: lo teníamos que asumir. Si aceptábamos el chantaje, se romperían casi definitivamente los débiles puentes que todavía manteníamos con el resto de la *izquierda abertzale*. (...) Si decíamos no, a la mañana siguiente toda la prensa diría que no había preautonomía por culpa de Euskadiko Ezkerra”.⁶⁰⁵

A punto de cerrarse los flecos sobre el régimen preautonómico, a mediados de noviembre se hizo patente una nueva controversia, en este caso entre PNV y PSOE. Los socialistas querían que, con la puesta en marcha del Consejo General Vasco, se disolviera el Gobierno vasco en el exilio para evitar una duplicidad institucional, extremo al que se oponían los nacionalistas porque consideraban que, mientras no hubiera autonomía real, el hecho de que el Ejecutivo de Euzkadi siguiera funcionando, aun de forma simbólica, era tanto una herramienta de presión como una forma de mantener vivo el autogobierno histórico que defendían.

Los socialistas, para reforzar su planteamiento, no dudaron en proponer que la presidencia del organismo preautonómico fuera asumida por el lehendakari Leizaola, algo que contaba a priori con el respaldo también de la UCD -salvo de sus parlamentarios de Álava, quienes amenazaron con abandonar el Consejo General si lo presidía Leizaola-. Pero si no se producía la disolución del Gobierno Vasco y el lehendakari seguía en el exilio, el PSOE se oponía a que otro miembro del PNV presidiera el Consejo General Vasco. “Dos presidentes del mismo partido, uno dentro y otro fuera, sería demasiado para la actual correlación de fuerzas. Si desean mantener el Gobierno vasco y a Leizaola de lehendakari, que lo hagan, pero exigiremos la presidencia del Consejo General para un socialista”, declaró Txiki Benegas.⁶⁰⁶

Algunos miembros de la ejecutiva del PSE no estuvieron de acuerdo con aquel planteamiento, pero fueron minoría. Entre ellos, Solchaga, que lo recuerda así:

⁶⁰⁵ ONAINDIA, 2004, p. 198.

⁶⁰⁶ *El País*, 19-11-1977.

“A mí me pareció que íbamos a cometer un error histórico si no dejábamos al PNV ese primer bastión. Creo que nos equivocamos en un arranque de arrogancia. La reflexión en el PSE se hizo sin grandes consideraciones sobre el tema y sin gran debate. El razonamiento elemental era: ‘si podemos ser nosotros, por qué se lo vamos a dejar a ellos’. Pronto se demostraría que eso nos llevaba a una confrontación directa con el PNV, que debimos haber tratado de aliado natural en muchas cosas. Y ya fue imposible reconstruir un clima bueno con algunos dirigentes, como Garaikoetxea, algo que no se logró hasta los tiempos de Ardanza”.⁶⁰⁷

A finales de noviembre, la puesta en marcha del régimen preautonómico vasco, que desde hacía varios días ya se suponía era inminente, sufrió una parálisis. El asunto no llegaba a la mesa del Consejo de Ministros y era *vox populi* que el Gobierno no sabía cómo hacer frente a la presión de UCD de Navarra para que rechazara la fórmula de incorporación a Euskadi que había sido acordada por los negociadores vascos y el ministro Clavero Arévalo, según la cual el siguiente Consejo Foral de Navarra, elegido tras unas elecciones democráticas, decidiría sobre la posible integración. Los centristas navarros exigían que, en caso de un pronunciamiento favorable de este organismo, fuera necesario también un referéndum para que los navarros decidieran su anexión o no a Euskadi.

El 23 de noviembre, portavoces de PSOE y PNV se declararon dispuestos a “movilizar al País Vasco” si el Gobierno cedía a la presión de los parlamentarios navarros de UCD. “Podría tener consecuencias incalculables. El Gobierno debe ser consciente de que pacificar el País Vasco no es una cuestión de partido, sino de Estado, y de que esa pacificación pasa hoy por el régimen preautonómico acordado”.⁶⁰⁸

Pero por si era poca la presión política que la UCD de Navarra ejercía, como ya hemos señalado anteriormente, el 26 de noviembre de 1977 ETA perpetró su primer crimen en Navarra, asesinando en Pamplona al comandante de Infantería de la Policía Armada Joaquín Imaz. Apenas cinco horas después, en lo que se interpretó como una respuesta de la extrema derecha, un hombre atentó con una carga explosiva contra un bar de Deva (Guipúzcoa) y la vivienda en el piso superior de los padres de Itziar Aizpurúa, condenada en el consejo de guerra de Burgos y mujer del también etarra

⁶⁰⁷ Entrevista del autor a CARLOS SOLCHAGA. 12-12-2012.

⁶⁰⁸ *El País*, 24-11-1977.

Jokin Gorostidi. Pese a los importantes destrozos, el ataque no provocó víctimas. La tensión se había disparado en la Comunidad Foral.

Tras el asesinato del policía Imaz, el diario ultraderechista *El Alcázar* publicó un artículo firmado bajo el seudónimo *Arrano Beltza*, titulado “Segunda alerta a los navarros”, en el que se decía:

“La guerra contra Navarra preconizada por Arzalluz ha comenzado. (...) Esta salvajada, bendecida por los racistas del PNV, entre cuyos adeptos encuentran protección, sólo puede impresionar a un Gobierno claudicante. Pero no a Navarra. Y si piensan, y sobre todo Irujo, para quien los de ETA son patriotas, que por estos procedimientos van a convertir a Navarra en víctima propiciatoria de Euzkadi, se equivocan una vez más”.⁶⁰⁹

El Euzkadi Buru Batzar, enormemente preocupado, también hizo público un comunicado en el que alertaba de las consecuencias políticas que tendría el atentado contra Imaz:

“(...) El último asesinato de ETA en Pamplona es, probablemente, una de sus más torpes equivocaciones. (...) Con su acto incalificable ha permitido que los sectores más reaccionarios y anti-vascos de Navarra capitalicen, morbosamente, su crimen, excitando las pasiones del hombre de la calle contra lo que describen como una agresión a Navarra. Sirviéndose del cadáver del comandante Imaz, estos sectores atacan el proyecto preautonómico vasco y movilizan Navarra contra lo que constituye su misma esencia: lo vasco”.⁶¹⁰

El 29 de noviembre, durante una reunión celebrada en Tudela, treinta y dos alcaldes de La Ribera navarra suscribieron un llamamiento en contra de la integración de la Comunidad en Euzkadi. Era la respuesta a otro acto de demanda inversa que en octubre habían protagonizado otros treinta y siete ediles navarros favorables a la anexión. Además, la Diputación Foral convocó una manifestación en Pamplona para el 3 de diciembre, Día de San Francisco Javier, patrón de los navarros, bajo el lema “Navarra, foral y española”. Sobre la concentración, medios como *El País* informaron de que había sido un fracaso por la escasa asistencia, mientras que otras fuentes señalaron que se habían congregado hasta 30.000 personas. Contra Euzkadi, lo español, invocado por

⁶⁰⁹ *El Alcázar*, 1-12-1977.

⁶¹⁰ *Egin*, 2-12-1977.

las autoridades franquistas, no parecía movilizar mucho. Lo navarro en cambio iba a tener bastante más éxito.

Ajena a las tensiones internas en Navarra, pero con la decisión de impedir que Moncloa se plegara a la UCD de la Comunidad Foral, la Asamblea de Parlamentarios Vascos aprobó el 26 de noviembre el proyecto preautonómico tal como había sido negociado y acordado con el Gobierno, dejando ya toda la pelota en su tejado.

Los nervios y la impaciencia se incrementaron cuando comprobaron que el decreto-ley tampoco fue debatido en el Consejo de Ministros del 1 de diciembre, tal como esperaban en Euskadi.

El 6 de diciembre, el diario *El País* publicó una encuesta, realizada por Sofemasa, según la cual el 57,3% de los navarros no era partidario de que su provincia se integrara en Euskadi, frente a un 40,1% que sí deseaba la anexión plena. Un 10,4% no sabía o no contestaba. El periódico explicaba que el hecho de que la suma de los porcentajes no cuadrara se debía a que un 7,8% de los encuestados había dado más de una respuesta, abonando así la tesis de que no existía un estado de opinión completamente formado sobre el tema.⁶¹¹

La reacción inmediata a este sondeo llegó del PNV, que apenas cuatro días después hizo públicos los datos de una supuesta encuesta que habría encargado tres meses antes de las elecciones –aunque sin aportar información sobre el muestreo–, según la cual el 78% de los navarros aceptaba la asociación a Euskadi frente a un 18% que deseaba mantener su estatus actual. Y explicaba que, de ese 78%, un 40% deseaba que Navarra conservara su autonomía dentro de Euskadi.

Las jornadas siguieron transcurriendo y la parálisis sobre la preautonomía era absoluta. Nadie daba ninguna explicación. A mediados de diciembre era tal el nerviosismo que el propio presidente Suárez tuvo que negar a una representación de parlamentarios vascos de UCD el 14 de diciembre que el Gobierno hubiera detenido las negociaciones sobre la preautonomía, aunque casi a la vez el ministro Clavero reconocía a los diputados nacionalistas Pedro Sodupe y José Ángel Cuerda que el tema de Navarra mantenía atascado el decreto-ley.

⁶¹¹ *El País*, 6-12-1977.

Miembros del Ejecutivo y dirigentes vascos comenzaron a arrojarse en los medios de comunicación acusaciones mutuas de intransigencia en la *cuestión navarra*.

El ministro Clavero declaró a *El Correo Español-El Pueblo Vasco*:

“Democráticamente, no podíamos hablar de la incorporación de Navarra sin contar con la opinión de la mayoría de los parlamentarios navarros, porque el principio base de las preautonomías es el consenso de los parlamentarios. Mientras tanto, los parlamentarios vascos consideraron oportuno firmar ellos el documento. Yo, mientras, continuaba trabajando y continuó haciéndolo para conseguir el consenso de los parlamentarios navarros en lo que hace referencia a Navarra”.⁶¹²

El socialista Txiki Benegas dijo que la propuesta de dejar la decisión final en manos de las Juntas Generales y el Consejo Foral había partido del propio equipo de Clavero, y le respondía así al día siguiente desde *El País*:

“Nosotros no fuimos a las negociaciones con una fórmula predeterminada para la incorporación de Navarra al Consejo General Vasco. Incluso yo mismo propuse en un momento determinado de las negociaciones que la decisión navarra se adoptase por plebiscito y fue el propio Gobierno el que lo consideró inaceptable en un periodo constituyente, porque el mismo problema podría plantearse en provincias como Santander, Logroño y Albacete. (...) No entiendo que en un tema tan delicado el Gobierno haya actuado con esta ligereza. Es inaceptable que en dos meses no se le haya ocurrido la fórmula de remitirse a la Constitución, que incluso podía haber sido aceptable en el transcurso de las negociaciones, y lo plantee ahora que el texto está pactado”.⁶¹³

La situación parecía encontrarse en un callejón sin salida, porque era evidente que el Gobierno no quería aprobar el decreto-ley tal como había sido negociado y cuyo texto había recibido ya la bendición de la Asamblea de Parlamentarios Vascos. Estaba claro que la presión de la UCD navarra y de algunos medios, especialmente duros tras el atentado del policía Imaz, habían hecho mella. Pero todos los partidos de Euskadi, desde UCD hasta la izquierda *abertzale*, acordaron en San Sebastián el 16 de diciembre que no aceptarían ninguna modificación en el texto preautonómico y convocarían movilizaciones populares si el Ejecutivo trataba de imponer cualquier cambio.

⁶¹² *El Correo Español-El Pueblo Vasco*, 15-12-1977.

⁶¹³ *El País*, 16-12-1977.

La Iglesia tampoco permaneció ajena al debate sobre la incorporación de Navarra a Euskadi. En la Asamblea Plenaria del Episcopado Español de finales de año, los obispos vascos presentaron a la comisión que estudiaba la reestructuración del mapa eclesiástico español un documento sobre la creación de la provincia eclesiástica vasca, que incorporaría las diócesis de Pamplona, San Sebastián, Vitoria y Bilbao, y cuya sede sería la capital navarra. El obispo auxiliar de Bilbao, Monseñor Uriarte, declaraba el 1 de diciembre que los sacerdotes navarros habían expresado repetidamente su “voluntad de pertenecer a la provincia vasca desde hacía tiempo”.⁶¹⁴

Lo que sabemos es que la Conferencia Episcopal veía con buenos ojos la iniciativa y tramitó una petición al Vaticano para crear la provincia episcopal que integrara a las cuatro provincias. Y también sabemos que los diputados y senadores de UCD de Navarra dirigieron otoño de 1978 telegramas al Papa Juan Pablo II y al presidente de la Conferencia Episcopal Española, monseñor Enrique Tarancón, en los que solicitaron que se suspendiera ese acuerdo. La decisión fue considerada por la formación navarrista como una injerencia en el proceso político de la Comunidad Foral y como una arbitrariedad de la Iglesia.⁶¹⁵ Al final, cabe suponer que tras las oportunas consultas al Gobierno español, la Santa Sede optó por dejar las cosas como estaban. Pero el asunto es un indicador más de hasta qué punto en muchos sectores españoles la unión de Navarra y el País Vasco resultaba en aquella época algo natural.

Las semanas de indecisión en Moncloa no hacían sino enconar cada vez más los ánimos en Euskadi. Así lo reflejaba en su editorial *El País* el 18 de diciembre:

“La actitud gubernamental de silencio y aplazamientos está siendo utilizada por los extremistas vascos como la prueba definitiva de sus tesis: el lenguaje que el Poder entiende no es el de las negociaciones, ya que incumple los pactos, sino el de las manifestaciones y las movilizaciones. La bandera del régimen preautonómico será esgrimida, desde ahora, por la izquierda extraparlamentaria para agitaciones de calle que pueden aumentar la sangre derramada”.⁶¹⁶

En vísperas de la Navidad, el 22 de diciembre, la mayoría de los partidos vascos decidieron, tras una reunión en San Sebastián, convocar a todos los ciudadanos a una jornada preautonómica de manifestaciones el 4 de enero en las cuatro capitales vascas

⁶¹⁴ *El País*, 1-12-1977.

⁶¹⁵ *El País*, 28-11-1978

⁶¹⁶ *El País*, 18-12-1977. Editorial: “La preautonomía vasca, en el congelador”.

con el objeto de presionar al Gobierno para que aprobara el decreto-ley de preautonomía en los términos acordados por la Asamblea de Parlamentarios Vascos.

El órdago surtió efecto. Tras varias jornadas de reuniones maratónicas, en las que todas las partes cedieron algo, el Gobierno aprobó casi al filo de la madrugada del 29 de diciembre el Decreto-ley⁶¹⁷ por el que se aprobaba el régimen preautonómico para Euskadi, según lo pactado entre el ministro Clavero y la Asamblea de Parlamentarios vascos. Pero la cuestión navarra provocó una situación rayana en el esperpento, ya que ese decreto-ley dejaba la puerta abierta a la casi inmediata incorporación de Navarra al Consejo General del País Vasco por simple decisión de los parlamentarios de la Comunidad Foral. De modo que el vicepresidente Abril y varios de sus colegas tuvieron que emplearse a fondo para aprobar de urgencia otro decreto-ley con la misma fecha que invalidaba el párrafo en cuestión y ya establecía la necesidad de una consulta popular directa al pueblo navarro para el caso de que el órgano foral competente decidiese su integración en el CGV. Fue la fórmula de consenso alcanzada con los parlamentarios navarristas, para que dieran su brazo a torcer. Fernando Abril reconocería tiempo después lo chusco del episodio: “Creo que es la primera vez en la historia en que se ha publicado un decreto-ley en el que se avisa: ‘no hagan caso de lo que van a leer a continuación’”.⁶¹⁸

“Ya no tiene sentido la movilización popular”, declaró aliviado Clavero Arévalo.⁶¹⁹ Efectivamente, las manifestaciones del 4 de enero fueron desconvocadas y la decisión gubernamental se acogió con optimismo, aunque en círculos políticos se lamentaron de que ésta hubiera terminado produciéndose precedida del anuncio de la presión de la calle y no por el camino exclusivo de la negociación. En esa misma línea, el periódico *El País*, en un editorial del 4 de enero, acogió la aprobación del régimen preautonómico como “la paz, a las puertas de Euskadi”, pero se mostró muy crítico con el Gobierno y pesimista con ETA:

⁶¹⁷ Real Decreto Ley, 1/1978, de 4 de enero, por el que se aprueba el régimen preautonómico para el País Vasco. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1978-304>

En el preámbulo se recoge “la decisión de incorporarse o no al Consejo General Vasco corresponde al pueblo navarro a través del procedimiento que se regula en otro decreto-ley de la misma fecha”. Se solventaba así la situación kafkiana a la que se llegaba con el articulado de este Real decreto-ley, que disparó el nerviosismo en el Gobierno.

⁶¹⁸ LAMELAS, 2004, p. 221.

⁶¹⁹ *El País*, 31-12-1977.

“Resulta lamentable que la preautonomía se haya decretado ante la presión del anuncio de masivas movilizaciones para el 4 de enero. Al igual que sucedió el pasado mes de mayo con los extrañamientos, parece que sólo el temor a graves alteraciones del orden público ha movido al Gobierno a tomar una decisión que pudo adoptar por simple prudencia o convicción política con suficiente antelación. (...) Es probable que el establecimiento del régimen preautonómico vasco sea, precisamente, lo que empuje a ETA militar a montar alguna provocación con el propósito de frenar el proceso autonómico, desestabilizar la situación en Euskadi y hacer posible la involución en el resto de España. Porque esos activistas, convertidos definitivamente en vulgares asesinos, temen, más que los cercos policiacos, el cerco político que se va estrechando progresivamente en torno suyo”.⁶²⁰

El lehendakari Leizaola, desde el exilio, saludó así lo que suponía indudablemente un hito histórico:

“Tengo una opinión favorable sobre el régimen preautonómico que el Gobierno de Madrid ha aprobado. Es un escalón que había que subir hacia la autonomía definitiva y se ha logrado. Estamos en el buen camino, un camino en el que se puede construir la paz del País Vasco. La aprobación de preautonomía es, además, un primer paso eficaz por haberse logrado con la colaboración de todos los vascos, incluidos los navarros”.⁶²¹

En muchos balcones de las distintas localidades del País Vasco, como Bilbao, se colocaron ikurriñas para festejar la aprobación del régimen preautonómico, que fue recibido con ilusión generalizada como la antesala de una inminente y verdadera autonomía para Euskadi, un sentimiento que, sin embargo, no tardó en frustrarse por la evolución de los acontecimientos políticos.

Conviene destacar que, en las maratónicas reuniones del 29 y 30 de diciembre que habían permitido desencallar la aprobación del régimen preautonómico vasco, más allá de la consabida fórmula que se pactó para que Navarra pudiera incorporarse al Consejo General del País Vasco –determinación del órgano foral competente para acordar la decisión, ratificación del pueblo navarro mediante referéndum si la decisión del órgano foral fuera favorable, etcétera-, se estableció también que la validez del acuerdo quedaba supeditado a la aceptación de PSOE, UCD y PNV de defender en el proyecto constitucional una disposición adicional relativa a Navarra por la que se introdujera el

⁶²⁰ *El País*, 4-1-1978. Editorial “La paz, a las puertas de Euskadi”.

⁶²¹ *El País*, 3-1-1978.

mismo mecanismo previsto para la incorporación de la región al CGV. Esto era muy relevante porque, implícitamente, suponía el compromiso del PNV de colaborar activamente en la elaboración de la Carta Magna.

El acuerdo no satisfizo en absoluto a algunos sectores de la Comunidad Foral. *El Pensamiento Navarro* publicó en su portada, el mismo 3 de enero, un duro editorial, titulado “Tras el desplante a la Diputación, claro contrafuero”, en el que se decía: “(...) Si realmente el Gobierno de Madrid quiere hablar, dígallo ya, que se despoje de su actitud de perdona-vidas”.⁶²²

Enseguida se comprobó que las cosas no habían quedado suficientemente atadas. Así, el 4 de enero, PNV y PSOE amenazaron con denunciar el acuerdo preautonómico con el Gobierno si éste y UCD no clarificaban el sentido del segundo decreto ley en lo referido al referéndum navarro, ya que éste había sido interpretado de formas muy distintas. Socialistas y nacionalistas vascos aseguraban que habían aceptado la consulta a cambio de que UCD aceptara que, de producirse, ésta se efectuara por un sistema de mayoría simple y no por otro mecanismo que en su momento pudiera fijarse en la futura Constitución. “Si UCD o el Gobierno no ofrecen una clarificación ante las diversas interpretaciones contradictorias surgidas del acuerdo, estamos dispuestos a tomar decisiones muy graves”, declaró Carlos Garaikoetxea, presidente del PNV.⁶²³

El PSOE y el PNV emitieron varios comunicados conjuntos. En uno de ellos dejaban clara su postura:

“No se estableció mayoría cualificada alguna para el citado referéndum. Consiguientemente, la mayoría simple de los votos válidos emitidos determinaría su resultado. Esta interpretación es la única posible, no sólo por no haberse especificado mayorías cualificadas, sino por la propia lógica de la negociación. En consecuencia, el PNV y el PSE-PSOE manifiestan públicamente que rechazarán los Decretos de Régimen Preautonómico si el Consejo Parlamentario de Navarra no redacta la enmienda constitucional de acuerdo al documento suscrito el 30 de diciembre pasado en Madrid en los términos anteriormente expuestos y ésta sea aceptada por los partidos UCD, PSOE y PNV”.⁶²⁴

⁶²² *El Pensamiento Navarro*, 3-1-1978.

⁶²³ *El País*, 5-1-1978.

⁶²⁴ *Egin*, 6-1-1978.

Por su parte, el dirigente de UCD en Navarra Jaime Ignacio del Burgo, replicó:

“En el curso de las conversaciones (...) quedó abierto el recurso al referéndum en el futuro. Esta pretensión obligaba a entrar en la definición de los aspectos que no habían quedado concretados en el tema preautonómico, como eran: régimen de mayoría, tanto en el órgano foral competente como en el referéndum, periodicidad de este referéndum y permanencia del sistema, tanto para entrar en el Estatuto Vasco de Autonomía como para salir de él. (...) Ésa es toda la verdad y nos ha sorprendido que tanto el PNV como el PSOE digan que en Madrid se pactó el régimen de mayoría simple”.⁶²⁵

La polémica creció como una bola de fuego en los siguientes días. El diputado navarro por el PSOE de Euskadi Gabriel Urralburu declaró el 10 de enero que si no quedaba de forma clara la redacción de la enmienda al artículo 129 de la futura Constitución [relativa al mecanismo para la posible incorporación de Navarra al País Vasco], “el PSOE no tomará parte en el Consejo General Vasco”.⁶²⁶

Hasta finales de enero se mantuvieron reuniones maratónicas entre los distintos partidos y el Gobierno, representado por su vicepresidente, Abril Martorell. El 28 de ese mes se conoció al fin el texto de la enmienda a la Constitución, acordado entre representantes de UCD (Herrero de Miñón y Del Burgo), PNV (Garaikoetxea, Ajuriaguerra e Iñigo Aguirre), PSOE (Benegas y Urralburu) y el citado Abril en una reunión mantenida tres días antes. La enmienda preveía la incorporación de Navarra al Consejo General Vasco, o al régimen autonómico que le sustituyera, si el órgano foral competente así lo acordaba, por mayoría de sus miembros, seguido de un referéndum aprobado por mayoría de los votos emitidos. Es decir, bastaría con la mayoría simple en la consulta; no se establecía la necesidad de alcanzar ninguna mayoría cualificada de votos como exigían los centristas navarristas. Recogía, por tanto, el deseo de PNV y PSOE. La UCD de Navarra no tardó en criticar el acuerdo y su comité regional otorgó a sus parlamentarios un mandato para presentar una enmienda alternativa en las Cortes, pretensión desautorizada de inmediato por el Gobierno. De hecho, la herida provocó un incipiente cisma que, pasado un tiempo, cristalizó, con el abandono de varios miembros de UCD de Navarra para formar un nuevo partido: Unión del Pueblo Navarro (UPN), de carácter foralista regionalista.

⁶²⁵ *Egin*, 7-1-1978.

⁶²⁶ *El País*, 11-1-1978.

La Diputación Foral rechazó en una nota oficial, el 30 de enero, la enmienda y criticó que “Navarra ha sido utilizada como factor determinante en el juego de las estrategias políticas respectivas”.⁶²⁷

La Diputación exigía la reintegración foral plena, lo que equivalía a que Navarra volviera a ser Reino, se derogara la Ley paccionada de 1 de agosto de 1841 y se recuperaran los viejos usos y costumbres, incluidos la designación de un virrey, el establecimiento de Cortes, la fijación de las fronteras de los Pirineos, línea del Ebro, Álava y Guipúzcoa, o la suspensión de la obligatoriedad del servicio militar. La prensa se llenó de artículos sobre la historia de Navarra y sus antiguos Fueros, igual que ocurría con el *caso vasco*. Los partidos navarros tacharon de utópica la pretensión de la Diputación de reivindicar la reintegración foral plena. Y la propia comisión permanente del Consejo Foral aprobó por unanimidad un informe a principios de 1978 en el que consideraba inviable el planteamiento de la Corporación Foral. A nadie se escapaba que la pretensión de la Diputación no era sino una reacción extrema para situarse en las antípodas de quienes reclamaban la unión vasconavarra.

4.3. La consecución de la amnistía y la respuesta de ETA

La reivindicación de la amnistía total seguía siendo a mediados de 1977 sistemáticamente enarbolada por el común de los dirigentes vascos de la oposición en cualquiera de los innumerables actos públicos que se celebraron tras los comicios. Analicemos a continuación qué pasos se dieron hasta que la amnistía demandada fue finalmente aprobada:

Entre julio y agosto de 1977 se celebró la llamada Marcha por la Libertad, una iniciativa de movilización popular promovida por las Gestoras pro amnistía de toda Euskadi, abanderada por Telesforo Monzón, que se tradujo en la formación de cuatro columnas que partieron de diferentes puntos para recorrer toda Euskal Herria a lo largo del verano, con el objetivo de confluir todas el 28 de agosto en Pamplona.

El PNV hizo público un comunicado el 1 de julio en el que negó su apoyo a la Marcha por la Libertad por considerarla innecesaria e inoportuna en un momento

⁶²⁷ *El País*, 1-2-1978.

político en el que se acababa de formar la Asamblea de Parlamentarios Vascos, a la que, como decía el comunicado, había que otorgarle confianza para establecer un diálogo tanto con el poder legislativo como con el Gobierno en aras de alcanzar los objetivos políticos demandados, de forma prioritaria, la amnistía, la legalización de todos los partidos y la consecución de un estatuto de autonomía.

Decenas de miles de personas de todos los sectores de la izquierda *abertzale* participaron en la Marcha. Como dice Kepa Aulestia –entonces, miembro de ETA que había salido de la cárcel gracias al Decreto de marzo de 1977 de ampliación de la amnistía anterior y que posteriormente se incorporaría a Euskadiko Ezkerra-, “aquella marcha constituyó el acto fundacional del movimiento que a partir de entonces en Euskadi iba a oponerse al sistema surgido a través de las primeras elecciones democráticas y que se encarnaría en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía”⁶²⁸, y que acabaría conformando Herri Batasuna.

En la misma línea, el profesor Pérez Agote explica que la Marcha de la Libertad provocó una identificación afectiva con ETA de un nutrido sector de la población vasca, sobre todo jóvenes, caracterizado por su radicalismo, por la legitimación de la violencia y por quedarse al margen de la institucionalización política. Agote subraya que ese colectivo radicalizado no aceptaba ni la división de ETA ni los partidos, era “antipartidos”. (Cabe decir que esta definición deja de ser válida a partir de 1978, con la irrupción de la coalición Herri Batasuna, que arrastró tras de sí a aquellas decenas de miles de jóvenes, que constituirían el grueso de su base electoral.) Siguiendo a Pérez Agote, el espacio político y social de aquellos jóvenes “era la calle, y ahí era donde expresaban sus eslóganes, siendo el más importante ‘ETA, herria zurekin’ [ETA, el pueblo está contigo]: ETA como imagen de un movimiento vasco unitario –sin divisiones ni partidos políticos- de lucha contra la opresión social-nacional”.⁶²⁹

Cuando nos referimos a aquella juventud, no debemos olvidar que estamos hablando de un importante sector de la población vasca que en aquellos años de la Transición, y aun durante algún tiempo después, cuasimonopolizaba el espacio público. Eran jóvenes con una “cultura del conflicto”,⁶³⁰ contestataria, como explica González Calleja “aprehendida en diversos ámbitos (movimientos sociales, grupos de opinión,

⁶²⁸ AULESTIA, p. 46.

⁶²⁹ PÉREZ-AGOTE, 2008, p. 223.

⁶³⁰ Término acuñado por Marc Howard Ross. HOWARD ROSS, 1995.

prensa, partidos, clubes, organizaciones juveniles...) como una tradición, como parte de un código ético y de comportamiento que favorece su integración en el grupo”.⁶³¹ Esa “cultura del conflicto” enquistada llevaba a ese sector social (integrado no sólo por jóvenes, claro) a tener una visión de la realidad en términos maniqueos y fatalistas, a tener una desconfianza generalizada hacia el poder establecido y a aceptar y a interiorizar “el conflicto” y sus rasgos fundamentales: la violencia, el miedo, la coacción...

Aunque el Gobierno prohibió que la Marcha de la Libertad llegara, como estaba previsto, el 28 de agosto a Pamplona –un fortín policial impidió el acceso–, unas 100.000 personas se reunieron en las campas de Arazuri, a unos ocho kilómetros de la capital navarra. La jornada transcurrió entre gritos de “*Indepentzia, sozialismoa*”, “*ETA, herria zurekin*” (“*ETA, el pueblo está contigo*”) o “*Gora Euskadi Askatututa*”.⁶³² En distintos actos que jalonaron la Marcha de la Libertad, y en especial en la gran concentración a las afueras de Pamplona, participaron los presos de ETA que habían sido extrañados y que, desde finales de julio, habían empezado a regresar de forma clandestina al País Vasco. A falta de una amnistía, su situación era obviamente ilegal, pero las autoridades hacían la vista gorda.

En Madrid, el 22 de julio había tenido lugar la solemne sesión de apertura de la que iba a ser Legislatura Constituyente con un discurso del rey. Buena parte de los parlamentarios dejaron claro en cuanto ocuparon sus escaños que una de sus prioridades era la concesión de una amnistía total. Y, por si la presión de la calle no fuera suficiente, el sacerdote Lluís María Xirinacs, senador independiente catalán -acompañado a veces por otros parlamentarios vascos-, decidió permanecer de pie en todas las sesiones que celebró la Cámara Alta hasta el 14 de octubre de 1977 (fecha en la que el Senado dio el visto bueno a la Ley de Amnistía).

La cuestión de la amnistía total generaba divisiones en el Gobierno. El ministro de Justicia, Landelino Lavilla, se mostraba completamente en contra con la concesión de una amnistía indiscriminada para delitos de sangre o de indultos generales porque, en su opinión, generaba un clima de impunidad. No eran pocos los sectores políticos, sociales o mediáticos en el espectro del centro y la derecha que compartían esta visión. Con

⁶³¹ GONZÁLEZ CALLEJA, 2003, p. 313.

⁶³² *El País*, 30-8-1977.

todo, Ortega Díaz-Ambrona, entonces secretario general del Ministerio de Justicia, recibió en su despacho aquel verano a Juan Ajuriaguerra y Xabier Arzalluz para conocer la opinión del PNV. Según relata en sus memorias:

“Manténían que la amnistía para los vascos había de ser total. En otro caso, no serviría para resolver el *problema vasco*, dijo Arzalluz. (...) La exclusión de los delitos de sangre favorecería, en su opinión, el apoyo social a ETA. En cambio, una amnistía ampliada –aseguraban– supondría el abandono por muchos del apoyo a la violencia armada”.⁶³³

El 2 de septiembre se celebró en Bilbao una manifestación pro amnistía en la que participaron al menos 200.000 personas (algunas fuentes elevaban la asistencia a 300.000 asistentes). Según publicó el diario *El País*, “de lo que no cabe duda es de que Euskadi vivió ayer la mayor manifestación de su historia”.⁶³⁴ En la marcha, encabezada por una pancarta negra con el lema *Herría amnistía, osoarem alde (El pueblo, por la amnistía total)*, participaron dirigentes de los partidos vascos nacionalistas, y contó con la presencia de un grupo de extrañados que había regresado al País Vasco. Uno de ellos, Mario Onaindía, tomó la palabra para criticar a los “partidos parlamentarios” –en clara alusión al PNV y al PSOE; sin citarlo expresamente, se refirió al primero como “oportunista”-. “La amnistía la ha conseguido el pueblo en la calle, y no esos partidos políticos”,⁶³⁵ declaró.

En otras localidades vascas también hubo manifestaciones para exigir la amnistía total y la autonomía, que se desarrollaron sin incidentes significativos. Así editorializaba el 7 de septiembre el diario *El País* a propósito del cambio de actitud del Gobierno:

“Afortunadamente, en esta ocasión los criterios políticos han prevalecido sobre los administrativos en las altas esferas del Gobierno, y esas gigantescas movilizaciones de calle se han desarrollado sin que las habituales medidas, mal llamadas de orden público, hayan dado lugar a las violencias y muertes que, sólo hace cuatro meses, ensangrentaron las tierras vascas. Una vez más se demuestra el arraigo popular de esas reivindicaciones. Y, en esa perspectiva, ya va resultando más merecedor del diagnóstico psicopatológico que del análisis político la casi provocadora resistencia del Gobierno a promulgar la

⁶³³ ORTEGA DÍAZ-AMBRONA, 2015, p. 641.

⁶³⁴ *El País*, 3-9-1977.

⁶³⁵ *El País*, 3-9-1977.

amnistía total y a iniciar, respecto a Euskadi, el camino operativo para el establecimiento de un régimen provisional de autonomía”.⁶³⁶

Pero el mismo editorial hacía también una interesante lectura sobre cómo estaba afectando la tardanza de la amnistía a los partidos parlamentarios:

“Otra enseñanza que se deriva de estas impresionantes movilizaciones es la habilidad política demostrada por los grupos extraparlamentarios que las organizan, sólo comparable a la inhibición de los partidos que, victoriosos en las elecciones del 15 de junio, se están dejando arrebatar la iniciativa y erosionando sus derechos a dirigir la política en Euskadi. A nadie debe extrañar esa aparente paradoja de que los partidos derrotados en las urnas tengan tan eficaz capacidad de convocatoria en la calle. Mientras no se promulgue la amnistía y no se encare seriamente la negociación de la amnistía (...), la bandera de la amnistía total arrastrará tras de sí, cualesquiera que sean las organizaciones y grupos que la enarboles, a cientos de miles de vascos. (...) La amnistía es una consigna ideal para movilizar a las masas tras un objetivo de interés general y de contenido altamente emotivo que conduce luego, por la propia dinámica de los hechos, hacia metas y reivindicaciones de contenido ya específicamente partidario. Sería ingenuo criticar a los grupos extraparlamentarios vascos por la utilización que están dando de este auténtico obsequio que la miopía gubernamental y la torpeza de los partidos triunfadores el 15 de junio les están sirviendo en bandeja. Si el Gobierno no promulga la amnistía, y si el PNV y el PSOE abandonan el protagonismo a la hora de exigirla, es lógico que los grupos situados en la orla de ETA lancen esa consigna y traten de asociarla para sus propios fines”.⁶³⁷

El 7 de septiembre, el ministro Martín Villa ofreció una rueda de prensa en la que los temas vascos ocuparon un lugar destacado. El titular de Interior reconoció que el Gobierno quería dar un cerrojazo para siempre el tema de la amnistía, que se había administrado más siguiendo criterios de “conveniencia política que de equidad y justicia”⁶³⁸ al explicar, por ejemplo, por qué había habido diferencia de tratamiento en la aplicación de la amnistía para los presos de ETA y no para otros, incluso vascos como el periodista Manuel Blanco Chivite, que seguían en prisión. En la misma rueda de prensa, Martín Villa no aceptó la existencia del denominado *terrorismo blanco* o incontrolado.

⁶³⁶ *El País*, 7-9-1977. Editorial: “La situación en el País Vasco”.

⁶³⁷ *El País*, 7-9-1977. Editorial: “La situación en el País Vasco”.

⁶³⁸ *El País*, 8-9-1977.

El 14 de septiembre, los diputados del PNV entregaron a la Mesa del Congreso de los Diputados un proyecto de ley sobre amnistía del Grupo Minoría vasco-catalana, junto a un escrito en el que señalaban su profunda preocupación por la peligrosa demora en la promulgación de una amnistía total. Fue asumido por UCD en el pleno de la Cámara y aceptado para su estudio en la Comisión de Justicia. También el PSOE y el PCE presentaron sus propios proyectos.

Una de las situaciones surrealistas que se vivieron a propósito de esta cuestión tuvo lugar el 26 de septiembre, cuando UCD prolongó durante horas con interminables discusiones la reunión de la Mesa de Portavoces porque se negaba a votar a favor de la petición de los partidos de la oposición para que las proposiciones de ley de regulación de amnistía fueran debatidas en el Pleno del Congreso por el procedimiento de urgencia. UCD estaba en minoría, ante la ausencia del representante de Alianza Popular en la Mesa. Finalmente, salió adelante la moción de los grupos opositores, pero el episodio sirvió para evidenciar las contradicciones en el poder. Como publicó *El País*: “Lo más mostrenco de la reunión fue la claridad con que se patentizó que UCD y el Gobierno están contra la amnistía. La incoherencia de UCD y del Gobierno llega a límites escalofriantes”.⁶³⁹

Así las cosas, el 1 de octubre, PSOE, PCE, la Minoría vascocatalana y el Grupo Mixto presentaron conjuntamente una proposición de ley sobre la amnistía, y la UCD, por su parte, presentó otra. La de los primeros tenía un alcance más amplio. Pero el hecho en sí de que se pudieran debatir dos proyectos diferentes suponía un grave riesgo. Por un lado, UCD no tenía la seguridad de que Alianza Popular fuera a respaldar su propuesta y, por tanto, podía perder la votación. Y, aunque la ganara, sin el apoyo de la izquierda y los nacionalistas, los efectos de la amnistía serían insuficientes, mucho menos en el País Vasco. Y, por otro lado, si salía adelante la proposición de la izquierda sin el respaldo de UCD –aunque con la necesaria abstención, al menos, de parte de sus diputados-, la ultraderecha política y mediática contaría con una valiosa arma para proseguir su campaña de desestabilización.

Finalmente, se impusieron la negociación y la cordura, y todos los partidos, a excepción de Alianza Popular, adoptaron un texto común sobre la amnistía, que recogía casi todos los puntos de la propuesta de la izquierda y los nacionalistas, salvo en

⁶³⁹ *El País*, 30-9-1977.

algunos aspectos como que los miembros de la Unión Militar Democrática (UMD) pudieran reintegrarse en el ejército.

Detrás de este episodio tan errático de la coalición gubernamental había estado, claro, la división que en estos temas tan espinosos se producía siempre en UCD por su enorme heterogeneidad interna. Pero no faltaron tampoco rumores de fuertes presiones militares. Cada movimiento conllevaba incrementar la tensión en algún sector. *El Alcázar*, por ejemplo, había publicado a mediados de septiembre un alarmante artículo titulado “Inquietud en fuerzas armadas por la escalada separatista”, haciéndose eco de otro publicado en el diario francés *Le Monde*. Se decía:

“Los sucesos acontecidos recientemente en las Vascongadas y en Cataluña no sólo inquietan, sino que agitan a los jefes militares. La visita que el teniente general Vega Rodríguez, jefe del Estado Mayor del Ejército, acaba de efectuar a las guarniciones del País Vasco ha sido interpretada por algunos colaboradores de Adolfo Suárez como una advertencia suficientemente clara”.⁶⁴⁰

El presidente del Gobierno se vio obligado a declarar a los periodistas en el Congreso de los Diputados el 7 de octubre: “No ha habido [presiones militares en el tema de la amnistía] o no me han llegado. Y yo no me dejo presionar por nadie”.⁶⁴¹

Lo que sí había al menos era mucha tensión, desde luego. El 29 de septiembre, ETA militar y los Comandos Bereziak (que se habían escindido un año antes de ETAp^m) habían anunciado su integración, declarando en un comunicado:

“No dudamos de que esta unión aumentará considerablemente el potencial armado – reducido, pero siempre creciente- con el que hasta hoy hemos contado los trabajadores vascos. Consideramos, igualmente, que reforzará la unidad de la izquierda *abertzale*”.⁶⁴²

La fusión dio lugar a una poderosa organización con un importante volumen de militancia y de armas.

Y pocos días después, el 7 de octubre, ETA militar dejó claro en un comunicado que su lucha armada iba a continuar, porque no consideraba suficiente la amnistía pactada en el Parlamento, ya que, sostenía, al seguir ilegalizados partidos de la izquierda

⁶⁴⁰ *El Alcázar*, 13-9-1977.

⁶⁴¹ *El País*, 8-10-1977.

⁶⁴² *El País*, 30-9-1977.

abertzale, sus militantes podían ser encarcelados en cualquier momento. No tardaron en cumplir su amenaza. Al día siguiente, 8 de octubre, la banda asesinó en Guernica al presidente de la Diputación de Vizcaya, Augusto Unceta Barrenechea, y a sus dos escoltas.

Cada atentado es un insoportable drama en sí mismo. Pero aquél marcó en algún sentido un punto de inflexión y fue un durísimo golpe para buena parte de la sociedad vasca que, de pronto, sintió arrumbadas sus esperanzas de que la ley de amnistía que estaba a punto de ser aprobada y de las negociaciones en marcha para estudiar un régimen provisional de autonomía para el País Vasco, sirvieran para acabar con la violencia.

El diario peneuvista *Deia* lamentó el atentado de este modo: “Hay quienes obsesiva, neuróticamente, se empeñan en abrir las heridas en vez de ayudar a que cicatricen”⁶⁴³. Más impacto aún tuvo otro editorial del diario *Egin*, que acababa de ver la luz hacía menos de dos semanas. El periódico *abertzale*, aun con cierta ambigüedad, no ocultó su malestar por el atentado contra Unceta y sus escoltas:

“(…) Nuestro país padece las consecuencias de un proceso acción-reacción provocado desde posiciones antagónicas. El elemento detonador del proceso ha sido una represión irracional e injustificada. (...) La experiencia de la represión ha evolucionado al haberse iniciado procesos que parecen abrir otros caminos a la actuación política. Mientras la represión fue brutal y sin concesiones, la respuesta violenta encontró, cuando menos, comprensión y no pocas veces ayuda y aprobación. Ahora la violencia, más que una respuesta, parece una iniciativa, y esto puede explicar su condena, incluso por parte de quienes otras veces prefirieron el silencio. No querían condenar lo que, quizás sin compartirlo, entendían. Hoy condenan lo que han dejado de entender. Esto, sin embargo, no debe llevarnos a creer que nos encontramos en una etapa de normalidad política. (...)”⁶⁴⁴

Por su parte, otro editorial de *El País* reflejó bien la sensación de punto de inflexión:

“Las dos banderas que permitían la movilización del pueblo vasco –la amnistía total y el reconocimiento de sus derechos al autogobierno- ya no van a poder ser enarboladas, en el futuro, por el extremismo radical, despojado así de consignas de contenido popular,

⁶⁴³ *Deia*, 9-10-1977.

⁶⁴⁴ *Egin*, 11-10-1977.

humanitario y vasquista para sus propios fines. Las elecciones de junio habían demostrado ya que la gran mayoría del pueblo vasco se siente mejor representada por la línea moderada del PNV y el PSOE que por la radical, encarnada en Euskadiko Ezkerra. (...) Pero la inminente promulgación de la amnistía y el inicio de las negociaciones para la autonomía vasca ha producido una segunda división dentro del sector, ya de por sí minoritario, de la izquierda *abertzale*. Pese a su radicalismo, los representantes de Euskadiko Ezkerra, los principales grupos de KAS, los extrañados e incluso, de algún modo, la rama político-militar de ETA, parecen iniciar su reconversión a la vida democrática. Ello incluye la aceptación del veredicto popular expresado en las urnas y excluye la utilización de las armas. De esta forma, quedan solos los supervivientes de ETA (rama militar) y los comandos *bereziak*, dispuestos –como los fascistas- a no utilizar otra dialéctica que la de los puños y las pistolas, a no dar a las urnas más uso que ser rotas, y a sembrar la tierra vasca de cadáveres”.⁶⁴⁵

Efectivamente, el crimen de Guernica provocó tensiones también en ETA y fue condenado por la rama político-militar, que en un comunicado declaró:

“No contribuye en nada a defender a nuestro pueblo y es en consecuencia una actuación gratuita”, aunque subrayara, en su línea habitual, que “el principal responsable de que la violencia continúe en Euskadi no es otro que el Gobierno”.⁶⁴⁶

Finalmente, y pese al inevitable recrudecimiento de la tensión que había provocado el atentado etarra, el 15 de octubre de 1977, las dos Cámaras del Parlamento aprobaron la Ley de Amnistía,⁶⁴⁷ que afectaba a todos los actos de intencionalidad política, tipificados como faltas o delitos, cometidos antes del 15 de diciembre de 1976; y también a todos los actos de la misma naturaleza cometidos hasta el 15 de junio de 1977 si en la intencionalidad política se apreciaba como móvil el restablecimiento de las libertades democráticas o la reivindicación de la autonomía de los pueblos de España.

La Ley fue aprobada por abrumadora mayoría. En el Congreso, tuvo el respaldo de 296 diputados, que votaron a favor, frente a dos, que lo hicieron en contra. Hubo dieciocho abstenciones y un voto nulo.

⁶⁴⁵ *El País*, 9-10-1977. Editorial: “El crimen de Guernica”.

⁶⁴⁶ *Egin*, 13-10-1977.

⁶⁴⁷ Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía: <http://www.boe.es/boe/dias/1977/10/17/pdfs/A22765-22766.pdf>

Una de las abstenciones fue la del diputado de Euskadiko Ezkerra, Francisco Letamendia (*Ortzi*), que justificó su decisión de no votar a favor porque pedía una amnistía que no fuera “un perdón vergonzante” y que su alcance llegara hasta el mismo día de su promulgación. Durante su intervención en la Cámara declaró atónado:

“La amnistía no es un perdón vergonzante de personas a quienes se sigue considerando delincuentes comunes. Por el contrario, es el reconocimiento del derecho de un pueblo a haber utilizado todos los medios que tenía a su alcance para defenderse de la agresión de la dictadura. (...) Para el pueblo vasco la amnistía es el inicio del comienzo de la democracia, que debe completarse con otras medidas. (...) Ha habido un terrorismo impulsado desde el poder y lo cierto es que hay pocas familias en Euskadi que no tengan el recuerdo de algún exiliado, de alguien que esté en la cárcel o que haya sido torturado. La visión de innumerables controles policiales en las carreteras del pueblo vasco es un panorama con el cual todos los niños han crecido. Esto ha creado una psicosis de zona ocupada y por ello es totalmente necesario que estas fuerzas del orden sean sustituidas por fuerzas del orden al servicio de los poderes autonómicos”.⁶⁴⁸

Mario Onaindia recoge en sus Memorias lo siguiente: “Nunca tuve constancia de que Ortzi hubiera consultado con nadie de EIA [formación a la que pertenecía el diputado Letamendia] ni de EE para hacer aquella declaración”.⁶⁴⁹

Casi todas las fuerzas políticas destacaron que la Ley representaba un paso histórico, con el que se pretendía mirar hacia adelante, olvidar las responsabilidades y los hechos de la Guerra Civil y la Dictadura, y sentar las bases para la convivencia futura. Cabe destacar que, en realidad, la Ley de Amnistía sólo afectó a 89 presos, porque el resto de condenados por delitos de intencionalidad política habían ido abandonando paulatinamente la prisión desde el primer indulto concedido por el rey nada más asumir la corona, siguiendo por la amnistía de 1976 y su ampliación de marzo del 77. Pero por su valor simbólico, alcance y consenso político, la amnistía de octubre de 1977 fue la definitiva, la más deseada.

Y qué duda cabe de que en el País Vasco la amnistía fue recibida como un gran triunfo. La Ley permitía que todos los presos de ETA que seguían en las cárceles salieran a la calle. Y suponía la consecución de la mayor demanda política, junto a la de autonomía, desde la muerte de Franco. Pero, casi dos años después, el brutal desgaste

⁶⁴⁸ LETAMENDIA, 1978, pp. 23 y 24.

⁶⁴⁹ ONAINDÍA, 2004b, p. 161.

que habían sufrido las Fuerzas del Orden y el Estado mismo con su estrategia represiva, y el extraordinario y progresivo aumento de la capacidad movilizadora de la izquierda *abertzale*, hicieron que fuera ésta precisamente la que más rentabilizara políticamente la consecución de la amnistía total.

El diario *abertzaleEgin* publicaba, a toda página, un titular bien expresivo: “Euskadi consigue la amnistía política”.⁶⁵⁰ Y ya en páginas interiores, hacía hincapié en que se trataba de un éxito de las movilizaciones populares. En cambio, el periódico peneuvista *Deia* editorializó de un modo bien distinto, tratando de poner el acento en la labor del PNV:

“Sin quitar méritos a la movilización popular, manifestada repetidamente por las calles, los parlamentarios vascos han ganado en el Congreso la larga y difícil batalla de la amnistía. Seguramente sobra la comparación entre unas y otras palancas de presión puesto que, en definitiva, los parlamentarios han sido la vía reglamentaria para trasladar a las Cortes las exigencias mayoritarias del 15 de junio entre las que figuraba con prioridad el tema de la amnistía. Este es el momento en que ya debemos olvidarnos de la fábula de los galgos o los podencos, de la estéril discusión de si yo la vi antes o yo la cogí primero, para alegrarnos con unanimidad de la consecución de la amnistía. Gana Euzkadi, que es lo que importa, y atrás quedan, para los recuerdos de la historia, el peso de los gritos y el pulso de las negociaciones”.⁶⁵¹

La Ley de Amnistía no tuvo en Euskadi todos los efectos que esperaba el Gobierno. Pero es que, como sostiene el profesor Antonio Rivera, llegó demasiado tarde:

“Por inacción también se deslegitima el Estado. La amnistía de octubre de 1977 llega muy tarde, cuando su demanda y su dilación ya han servido para articular un movimiento masivo: recuérdese el impacto en todos los órdenes que tiene la Marcha de la Libertad del verano de ese año”.⁶⁵²

Casanellas afirma que “el proceso de promulgación de la amnistía, desde el indulto de noviembre de 1975 hasta la Ley de octubre de 1977, constituye el mejor ejemplo de la desafortunada política gubernamental respecto al País Vasco”. Toma prestado el adjetivo de “desafortunada” de una conferencia que pronunció Txiki Benegas en octubre de 1978, en la que a propósito la política gubernamental sobre la amnistía,

⁶⁵⁰ *Egin*, 15-10-1977.

⁶⁵¹ *Deia*, 15-10-1977.

⁶⁵² RIVERA, 1998, pp. 83.

subrayaba: “Desafortunada, porque cada reivindicación vasca ha tenido que ser arrancada, con lo que han primado permanentemente las vías de movilizaciones de masas e incluso la violencia, en detrimento de los cauces institucionales, negociadores o parlamentarios”.⁶⁵³

Con este diagnóstico coincidía también la ultraderecha. Así se lamentaba en un editorial *El Alcázar*:

“La amnistía se ha logrado a la brava en la calle, no con votos en el Parlamento. (...) El motor de la amnistía fue la receptividad que mostraba el Gobierno a la coacción ejercida en la calle por medio de manifestaciones, paros, violencias, asesinatos y secuestros. ‘Vamos a ver si se contentan de una vez’, pareció pensarse en esferas oficiales y se arrojaron presos a la calle como, con parecidas motivaciones, se arroja carnaza a las fieras. Descubierta la eficacia del procedimiento, ETA y sus seguidores lo emplearon a mansalva. Los resultados fueron estimulantes. ‘Exigid por la fuerza y se os dará’ fue el lema bajo el que se desarrolló la vida política en una región perteneciente a un Estado que se llama de derecho. (...) Cuanto se ha cedido respecto al País Vasco, desde la ikurriña a la suelta de asesinos, ha sido conquista del extremismo etarra, con la metralleta o con las barricadas. Los parlamentarios no han pintado papel alguno”.⁶⁵⁴

El senador peneuvista Julio Jáuregui reflejó bien la sensación de tristeza por la ingratitud y la manipulación que, a su entender, se hizo de aquella larga lucha:

“Si tengo que ser sincero –dijo en cierta ocasión-, he de reconocer que ni uno solo de los presos vascos amnistiados se ha puesto en contacto conmigo. Muchos de ellos en el fondo saben que se trabajó por ellos, pero en esta materia no encontré mucho agradecimiento. La amnistía fue atribuida por estos sectores a la acción de la violencia, a las comisiones pro-amnistía y a las presiones populares; y qué duda cabe que el deseo del pueblo vasco fue un factor decisivo. Pero muchas cosas que se hicieron entonces no tienen nombre. Recuerdo que nosotros sabíamos con antelación que iban a salir veinticinco presos vascos y se lo comunicamos a sus abogados, quienes, a su vez, informaron a las comisiones pro-amnistía. Éstas montaron inmediatamente un gran drama sangriento en el que resultaron muertas seis personas. Esto es doloroso”.⁶⁵⁵

⁶⁵³ CASANELLAS, 2014, p. 23.

⁶⁵⁴ *El Alcázar*, 8-10-1977.

⁶⁵⁵ ANASAGASTI, 1986b, p. 277.

Desde octubre de 1977, la amnistía dejó de ser una reivindicación de las fuerzas políticas con la excepción de la izquierda *abertzale*, que, de hecho, la ha mantenido hasta nuestros días. En los últimos años, porque los *abertzales* reclaman la libertad para los miembros de ETA en prisión. Y en el periodo histórico que nos ocupa en este trabajo, porque siempre encontraron algún resquicio al que agarrarse para argumentar que la ley de amnistía era incompleta.

Lo más doloroso en aquel otoño de 1977 es que ETA no tardó en cumplir su amenaza. La banda había advertido que no consideraba que la amnistía aprobada fuera suficiente y que seguiría adelante con sus acciones terroristas.

A finales de noviembre de 1977, ETA difundió un folleto en el País Vasco francés en el que, entre otras cosas, justificaba los *impuestos revolucionarios* por la necesidad del pueblo vasco de “organizarse para desarrollar la lucha armada si no desea mendigar eternamente ante la oligarquía española y su Estado”, y calificaba a los parlamentarios vascos de “colaboradores directos de la dictadura militar española en Euskadi”, subrayando amenazadoramente que “mientras los partidos a los que pertenecen no apoyen, de hecho o verbalmente, la represión del Gobierno español contra nosotros u otro sector popular vasco, nos limitaremos a utilizar contra ellos la crítica política”.

Y el 26 de noviembre, como ya hemos visto, ETA asesinó en Pamplona al comandante de la Policía Armada Joaquín Imaz Martín. El crimen coincidió con el día en que la Asamblea de Parlamentarios Vascos aprobaba el anteproyecto de régimen autonómico para Euskadi. Y fue el primer atentado mortal que perpetraba la banda en la Comunidad Foral. Por todo ello, provocó una gran conmoción, también en muchos sectores de la izquierda *abertzale*.

Tanto que el periódico *Egin* se desmarcó en un editorial histórico con rotundidad de la violencia de un modo en que no volvería a hacerlo. Por su interés, cabe reproducirlo íntegro:

“La muerte violenta del comandante Imaz en Pamplona nos sitúa, una vez más, ante el hecho consumado de quienes han optado por la lucha armada como medio hacia unos objetivos políticos. Frente a esta opción se sitúa la de quienes, sin olvidar que la violencia no surgió porque sí y que en su origen está la negativa de un pueblo a vivir sin identidad ni libertades, entienden que esos objetivos deben y pueden lograrse por otros medios.

Ante esta disyuntiva, cuyos términos pudieron parecer menos claros en otro tiempo, es preciso afirmar que las posibilidades de actuación que ha abierto la evolución política exigen la renuncia a la lucha armada.

Egin nació como un esfuerzo colectivo para articular una respuesta al sentimiento común de un pueblo que quería recuperar su personalidad y desarrollarla mediante la consolidación de su capacidad de autogobierno y de sus instituciones. En este sentido, tenemos que expresar nuestra convicción de que el pueblo vasco, mayoritariamente, desea lograr esos objetivos sin recurrir a la violencia. Y como lo sentimos, lo expresamos.

Para que este deseo común no sea baldío, dos cosas son necesarias. Que quienes mantienen la opción de la lucha armada se pregunten seriamente a quién sirven, y si pueden mantener hoy su opción en nombre del pueblo vasco. Y que el Gobierno entienda que es hora de hacer frente a la situación de Euskadi; no desde la perspectiva de quien capea un temporal, sino de quien tiene voluntad de reconocer los derechos de un pueblo. Ambas cosas son necesarias para vivir en paz en el País Vasco”.⁶⁵⁶

La destitución sólo unos meses después del entonces director de *Egin*, Mariano Ferrer, fue la señal de cómo recibió ETA militar el mensaje de un editorial verdaderamente histórico. En las siguientes décadas, en las páginas del diario apenas será posible encontrar objeciones –y con un tono bien leve- a las acciones de la banda.

A finales de aquel año, entre el 11 y el 18 de diciembre de 1977, la comisión gestora pro amnistía de Guipúzcoa lanzó una nueva campaña dedicada a los exiliados. Para esas fechas la comisión fue abandonada por algunos de sus más ilustres promotores, como el senador Juan María Bandrés o el escultor Eduardo Chillida –que había aportado el símbolo del movimiento-, quienes consideraron que con la salida del último preso político vasco de la cárcel, Francisco Aldanondo, su objetivo ya estaba cumplido-.

4.4. Evolución político-social a lo largo de 1978

Aunque la elaboración de la Constitución prácticamente monopolizaba la actividad política en Madrid al comenzar 1978, en Euskadi no cesaba la reclamación de la autonomía y del restablecimiento de los conciertos en Vizcaya y Guipúzcoa. Pero, a

⁶⁵⁶ *Egin*, 29-11-1977.

pesar de la entrada en vigor del régimen preautonómico, como iremos viendo, el Gobierno postergó casi hasta finales de año el traspaso de las primeras competencias al País Vasco, lo que perjudicaría de forma muy especial a los socialistas vascos porque ocupaban la presidencia del CGV. De hecho, casi hubo que esperar hasta la aprobación del Estatuto de Guernica en otoño de 1979 para que los ciudadanos percibieran los primeros síntomas de la descentralización y el autogobierno que mayoritariamente reclamaban. Como dice Juan Pablo Fusi, “el retraso de la autonomía, debido al desarrollo constitucional, contribuyó al deterioro de la situación vasca y reforzó los argumentos y la estrategia del independentismo”. El historiador es una de las muchas voces cualificadas que sostienen que se debió haber buscado antes una solución provisional, como la recuperación del Estatuto de 1936.⁶⁵⁷

El síntoma más grave de hasta qué punto se deterioró la situación en el País Vasco, condicionando todos los pasos políticos que analizaremos a continuación, es que ETA incrementó su escalada terrorista asesinando a un total de sesenta y cinco personas a lo largo de todo 1978. La monstruosa estrategia de la banda continuó siendo acompañada por una alocada respuesta de represión generalizada e indiscriminada por parte de las fuerzas policiales del Estado, que tuvo efectos muy perjudiciales para la ansiada normalización social de Euskadi.

En 1975, poco antes de la muerte de Franco, la célebre editorial Ruedo Ibérico había editado en París el libro *Euskadi: El último estado de excepción de Franco*. El prólogo comenzaba diciendo: “Euskadi es un pueblo en lucha”.⁶⁵⁸ Es revelador que a la altura de 1978, cuando toda España trataba de dejar atrás la oscuridad de la larga dictadura y se subía con optimismo al tren democrático, en el País Vasco esa percepción siguiera instalada en amplios sectores sociales. Así, como ejemplo ilustrativo, en enero de 1978 se fundó la primera cooperativa de cantantes vascos: Agerki,⁶⁵⁹ y durante la rueda de prensa de presentación, uno de sus promotores declaró: “En estos momentos es

⁶⁵⁷ FUSI, 1984, pp. 230-231.

⁶⁵⁸ *Euskadi: El último estado de excepción de Franco*. 1975.

⁶⁵⁹ La cooperativa de cantantes vascos Agerki tenía, entre sus objetivos, “la profesionalidad del cantante vasco, la elevación de la calidad de la música euskaldún y el definitivo alejamiento de la política panfletaria de los escenarios de Euskal Herria”. El dúo Errobi, Haizea o el cantautor Urko fueron algunos de los fundadores.

hora de que los políticos hablen y de que nosotros dejemos de ser estandarte de ningún partido político; sin olvidar que somos un pueblo en lucha”.⁶⁶⁰

La efervescencia política y las reivindicaciones de derechos coincidieron a lo largo de toda la Transición con un clima de progresivo deterioro laboral. Un repaso a la hemeroteca permite comprender la importancia que la crisis económica y el paro creciente tuvieron en el malestar social de la ciudadanía vasca.

El drama del desempleo cristalizó en Euskadi y Navarra en 1978. El paro registrado en las tres provincias integradas en el Consejo General Vasco se duplicó en los primeros seis meses de 1978 hasta los 48.000 parados, según cifras del Ministerio de Trabajo, fundamentalmente por la caída de los sectores siderúrgico, metalúrgico y naval, los más movilizables desde los años sesenta. Las estimaciones del Movimiento Unitario de Parados elevaba la cifra hasta los 139.036, porque incluía a personas que no estaban oficialmente registradas en las oficinas de empleo.⁶⁶¹ Esas cifras de paro pueden parecer bajas si se observan con la lupa actual -aunque era grande el subempleo-. Sin embargo, entonces, en unas provincias acostumbradas al pleno empleo, y con la convicción de la que situación no dejaría de empeorar en los siguientes años, fueron acogidas con gran pesimismo por los ciudadanos vascos y navarros. 1978 empezó, por ejemplo, con el anuncio de suspensión de pagos de la empresa Babcock & Wilcox, que daba trabajo directo a 5.000 personas en el País Vasco, e indirecto a otras 25.000. Como es lógico, la noticia ocupó portadas durante meses en los periódicos e informativos vascos.

Los trabajadores de Euskadi estaban considerados entonces entre los más conflictivos de toda España, aunque a la vez pasaban por ser de los más cualificados profesionalmente hablando.⁶⁶² Y lo cierto es que las protestas, manifestaciones y huelgas -como estamos viendo, muchas veces por reivindicaciones políticas además de laborales- fueron continuas en el periodo aquí estudiado. Los duros enfrentamientos con las fuerzas policiales antidisturbios -como sucedió en la masiva manifestación en Pamplona del 7 de febrero, en la que más de 40.000 personas reivindicaron convenios más justos y protestaron por los despidos en distintos sectores-, contribuían a crispar aún más la tensión social y a elevar justamente la politización de los conflictos laborales. En la manifestación citada, las distintas CRG (Compañías de la Reserva

⁶⁶⁰ *Anuario de Euskal-Herria. 1978, 1987.*

⁶⁶¹ Datos de desempleo extraídos de *Anuario de Euskal-Herria. 1978, 1987*, pp. 180 y 181.

⁶⁶² *Anuario de Euskal-Herria. 1978, 1987*, p. 145.

General) de la Policía Armada dispararon pelotas de goma y botes de humo contra los manifestantes para cumplir la orden del Gobierno Civil de impedir todo tipo de manifestaciones y concentraciones.

En el año 78 se mantuvo la ola de huelgas de los años 76 y 77, pese a los Pactos de la Moncloa y los deseos de los líderes sindicales de frenarla. Las bases de los sindicatos desbordaron a sus dirigentes, especialmente en una región como Euskadi. Las causas del mantenimiento de tantos paros fueron la caída real de los salarios por los mencionados Pactos de la Moncloa (que se iba a compensar con aumento de gasto social) y el inicio del fuerte aumento del desempleo, debido entre otros factores a la subida de tipos de interés, a los ajustes empresariales y reconversiones, a la devaluación monetaria..., todo ello en un contexto de crisis internacional, que se agravaría dramáticamente en 1979 con la segunda subida del precio del barril de petróleo.⁶⁶³

Por otra parte, en un momento político y social dominado por la exigencia de autogobierno, la reivindicación del euskera cobró también una fuerza notable. A la altura de 1978, se estimaba que sólo el 24% de la población vasca hablaba esta lengua, una cifra que se reducía notablemente más si se tenía en cuenta a quienes sabían leer y escribir correctamente en euskera. (A comienzos de los 80, Guipúzcoa era la única de las tres provincias vascas donde entre los hablantes que declaraban expresarse bien o regular en euskara superaban el 50% de la población; frente al 26% en Vizcaya y el 10% de Álava. En Navarra, las únicas zonas altamente euskaldunizadas eran los valles del norte, colindantes con Guipúzcoa; mientras en Pamplona sólo el 11% de los ciudadanos se declaraba vascoparlante.⁶⁶⁴)

Fue en octubre de 1978 cuando empezaron a celebrarse eventos populares como el Kilometroak, el Ibialdia o el Kili-Kili Eguna –algunos se mantienen en la actualidad– para promocionar el euskera y fomentar su uso y aprendizaje. Fue muy importante el papel de Alfabetatze Euskalduntze Koordinakundea (AEK) [Coordinadora de Euskaldunización y Alfabetización], organización fundada en 1976 para enseñar euskera sobre todo a personas adultas, y con una red de escuelas distribuidas en todo el País Vasco y Navarra. La izquierda *abertzale* también logró controlar este movimiento, beneficiándose así de una causa que contaba con una alta simpatía.

⁶⁶³ CARRERAS y TAFUNELL, 2010, pp. 367 a 391.

⁶⁶⁴ EGIA GOIENETXEA, Gotzon. "Situación sociolingüística del País Vasco".
<http://www.raco.cat/index.php/Caplletra/article/viewFile/300804/390254>

Pero como ejemplo de que algunas cosas también empezaban a normalizarse en la vida social conforme iban extendiéndose las libertades y los derechos individuales, uno de los acontecimientos más celebrados en Navarra en 1978 fue la celebración en febrero de los primeros Carnavales tras cuatro décadas. En Pamplona, hasta la Guerra Civil, el Carnaval había sido una fiesta casi tan importante como los Sanfermines, pero el régimen franquista prohibió su celebración. La recuperación de esta fiesta se acogió con alborozo ciudadano. Lamentablemente, ese fue el mismo año en el que, como veremos, tuvieron que ser suspendidos los Sanfermines por primera vez en la historia por los gravísimos incidentes que tuvieron lugar.

Por desgracia, como ya hemos apuntado antes, 1978 fue, sobre todo, uno de los terribles y sangrientos *años de plomo* en los que la violencia, fundamentalmente el terrorismo de ETA, siguió desgarrando a la sociedad vasca e impidiendo su convivencia normalizada. Y qué duda cabe de que esa violencia determinaba en buena medida cualquier asunto en el terreno político, social y cultural. Los años más sangrientos de ETA coincidieron con los del proceso de institucionalización y consolidación democrática (65 muertes en 1978, 76 en 1979, 91 en 1980), algo que, tal como destacan historiadores como Antonio Rivera, fue una clara demostración del carácter más antiespañol que antifranquista de la banda. Fernando Savater lo resumiría con una frase muy gráfica: “Se está educando a los jóvenes de esta tierra [el País Vasco] no ya para que detesten lo español, sino para que llamen español a cuanto detestan”.⁶⁶⁵

La cita bien puede servir para reflejar el rechazo *a lo español* predominante en el espacio público vasco a la altura de 1978, donde hasta los niños repetían sin cesar ripios como *rojo y amarillo, cagada de chiquillo*, en referencia a los colores de la bandera nacional. Como dice Rivera,

“la presencia social y política del españolismo llegó a ser tan reducida, y situada tan a la defensiva, que contribuyó contradictoriamente a magnificar la realidad del nacionalismo vasco, trasladando en la práctica su hegemonía a los niveles de absoluto dominio, ya fuera institucional, ya interpretado en claves culturales o de identificación con el modelo de país”.⁶⁶⁶

⁶⁶⁵ SAVATER, 1996, p. 47.

⁶⁶⁶ RIVERA, 1998, p. 86.

Gaizka Fernández Soldevilla y Raúl López Romo, jóvenes historiadores vascos - discípulos, entre otros, del propio Rivera- han estudiado bien lo operativo que fue a lo largo de la Transición y años siguientes el relato de la izquierda *abertzale* sobre el conflicto según el cual vascos y españoles llevarían siglos enfrentándose. El relato maniqueo “sirvió para despertar y alimentar el odio hacia los *españoles*, para movilizar y empujar a la acción, para crear una identidad excluyente y para justificar los asesinatos”.⁶⁶⁷ Y añaden:

“La narrativa del conflicto vasco, el caldo de cultivo del terrorismo, era omnipresente y se colaba por todos los resquicios. De ahí que hayamos coreado una y otra vez *Lepoan hartu ta segui aurrera!* (*¡Échatelo al hombro y sigue adelante!*), canción escrita por Telesforo Monzón [en 1969] y popularizada por el dúo Pantxoa ta Peio y luego por el grupo de punk RIP. Entonces no éramos conscientes, pero el joven caído al que hace referencia el himno era un etarra. *Lepoan hartu* era una de las múltiples llamadas de Monzón a los jóvenes vascos, a nosotros mismos, para que siguiésemos adelante con la *heroica lucha* de ETA. Algunos de nuestros condiscípulos se dejaron seducir y jugaron a ser gudarís de fin de semana. Los sábados por la noche, combinando *kalimotxo*, pasamontañas, tirachinas y cócteles molotov, intentaban hacer de Euskadi un nuevo Belfast. Otros dieron un paso más allá e ingresaron en la organización terrorista”.⁶⁶⁸

Lo cierto es que el nacionalismo vasco radical consiguió una cuasi-monopolización del espacio público en el País Vasco, que se prolongó hasta entrados los años noventa. Ahora bien, como destaca Ludger Mees, esa Euskadi altamente movilizada, izquierdista y casi insurreccional escondía una realidad mucho más compleja. La *mayoría silenciosa* estaba ocultada por la espectacularidad de las movilizaciones populares y el impacto de la violencia, pero no eliminada. Y la mejor demostración de ello es, tal como estamos viendo a lo largo de estas páginas, que el máximo protagonista político de la nueva Euskadi en transición hacia la democracia fuera el PNV, que se benefició también del peso de la memoria histórica y de las tradicionales estructuras de identidad y lealtad en una sociedad como la vasca con un alto porcentaje de población conservadora y, entonces, católica.⁶⁶⁹

La cuasi-monopolización del espacio público por parte de la izquierda *abertzale* radical se reflejaba en su fagocitación de muchos de los movimientos ciudadanos, como

⁶⁶⁷ FERNÁNDEZ SOLDEVILLA y LÓPEZ ROMO, 2012, pp. 24 y 25.

⁶⁶⁸ FERNÁNDEZ SOLDEVILLA y LÓPEZ ROMO, 2012, p. 35.

⁶⁶⁹ MEES, 2013, p. 324.

la antes mencionada Coordinadora de Euskaldunización y Alfabetización (AEK), o el movimiento feminista. En Euskadi, la primera organización feminista *abertzale* se había formado en 1976: Euskal Emazteak Bere Askatasunaren Alde (Mujeres Vascas a Favor de Su Libertad). A ésta le tomó el relevo en 1978 KAS-Emakumeak [KAS-Mujeres]. Este colectivo entendía que las reivindicaciones feministas y la demanda política por la autodeterminación de Euskadi formaban un todo inseparable. KAS-Emakumeak denunciaba una triple dominación de las mujeres vascas: nacional (por los españoles y los franceses), de clase (por la burguesía) y de género (por los hombres). Como dicen Fernández Soldevilla y López Romo, “el feminismo *abertzale* radical insistía en contemplar la realidad cotidiana vasca como una batalla *contra España* y lo que consideraba que eran sus *fuerzas de ocupación*, además de contra el machismo, que en ocasiones se relacionaba con lo primero. La alternativa KAS era para KAS-Emakumeak la garantía de una paz para Euskadi, lo que vinculaba pacificación y consecución de un programa particular”.⁶⁷⁰

Otro importante movimiento de la época, el ecologista, también se vio claramente infiltrado por el nacionalismo vasco radical. La lucha antinuclear era muy importante en Euskadi, como ya hemos visto, desde las postrimerías del franquismo. Pero conforme avanzó la Transición la radicalización se fue adueñando de las movilizaciones anti Lemóniz, lo que acabaría provocando disgregación y desmovilización de parte de la ciudadanía. En la multitudinaria manifestación en las campas de la Troka, junto a las obras de la central vizcaína, en marzo de 1978, a pesar de la petición de los organizadores de que no hubiera pancartas con siglas particulares ni se politizara el acto, una buena parte de los congregados reclamó, a gritos, “ETA, Lemoiz Goma-2”.

José Álvarez Junco subraya esa “distorsión del ecologismo al fundirse con el nacionalismo vasco, lo que daba lugar a *paradójicas defensas de la naturaleza*, desde Lemóniz a Leizarán, aunadas con una ideología que despreciaba abiertamente la vida de las personas”.⁶⁷¹

Ahora bien, siguiendo a López Romo, el protagonismo que adquirió el *abertzalismo* radical en estos movimientos sociales –ecologistas, feministas, gays, etc.- fue paulatino y no acabó de ser hegemónico hasta finales de los años 70. En un principio, estas

⁶⁷⁰ FERNÁNDEZ SOLDEVILLA y LÓPEZ ROMO, 2012, p. 240.

⁶⁷¹ ÁLVAREZ JUNCO, 1994, p. 429.

organizaciones estuvieron nutridas tanto por *independientes* como por *dobles militantes*, entre los que predominaban las simpatías tanto por partidos de izquierda como EMK, LKI o PCE, como por formaciones nacionalistas radicales o anarquistas.⁶⁷²

La izquierda *abertzale* terminó fagocitando también al movimiento obrero radical. Porque incluso cuando la violencia de ETA empezó a no ser aprobada o tolerada por determinados sectores, la represión policial indiscriminada, que se mantenía, deslegitimaba al nuevo Estado democrático postfranquista. Y ello condujo en importantes capas sociales hacia la equidistancia y a que fuera creíble para muchos el mensaje de que el franquismo continuaba, sólo que disfrazado, como decía la izquierda *abertzale*. La situación se tradujo en la ecuación de que España era igual a franquismo; y, en consecuencia, el movimiento obrero radical se hizo antiespañol por analogía de antifranquista.

Con el régimen preautonómico a punto de arrancar, y los esfuerzos de la clase política española centrados en la elaboración de la Constitución, en el País Vasco los partidos necesitaban redefinir sus posiciones y perfilar su discurso.

El dirigente socialista Enrique Múgica, por ejemplo, ofreció una conferencia en el Club Siglo XXI el 9 de enero de 1978 en la que trató de clarificar el sentido que su partido daba al derecho de autodeterminación, subrayando —a modo de justificación— que el PSOE había manejado un concepto ambiguo:

“La autodeterminación no incluye la posibilidad de secesión, sino el derecho de las comunidades diferenciadas a mantener facultades de autogobierno para desarrollar su propia peculiaridad política, encuadradas por la doble coordenada de solidaridad con las otras comunidades que integran el Estado y de la lealtad superior a este Estado del que forman parte”.⁶⁷³

El 16 de enero se celebró en San Sebastián una mesa redonda sobre “la Europa de las regiones”. Entre los participantes, destacaban el holandés Sicco Mansholt, ex presidente de la Comisión Europea, y el diputado del PNV Xavier Arzalluz. El primero fue rotundo: “Si reconociéramos a Escocia o al País Vasco como estados

⁶⁷² LÓPEZ ROMO, 2011, p. 151.

⁶⁷³ *El País*, 10-1-1978

independientes, sería el fin de Europa”. Pero en su discurso Arzalluz no fue menos claro. “Exigir hoy una estatalidad vasca es un anacronismo”, aseguró, remarcando que en ese momento histórico no se podía defender la teoría del Estado-nación del fundador de su partido, Sabino Arana, y que lo verdaderamente necesario era “salvar por encima de todo la identidad del pueblo vasco”.⁶⁷⁴ En aquel momento, Arzalluz seguía la línea moderada de históricos del partido como Irujo y Ajuriaguerra.

Abunda en esta afirmación el relato que Miguel Herrero de Miñón hace en sus Memorias sobre sus contactos con varios dirigentes del PNV, a partir del 20 de enero de 1978, para abordar el *problema vasco*. Sostiene que sus interlocutores, Ajuriaguerra, Arzalluz y Unzueta, le expusieron que “sólo les importaba el reconocimiento de la identidad vasca como cuerpo separado dentro del Estado, sin negar en absoluto que éste ejerciera cuantas competencias fueran necesarias. A esto se reducía el dogma de la soberanía originaria. Aunque a quienes se aferraban al Estado nacional, enterizo y homogéneo, aquello pudiera chocar, se trataba simplemente de aplicar, en lo político y administrativo, los mismos principios que regían en el campo fiscal en virtud del concierto económico”. Sigue explicando Herrero de Miñón que los dirigentes nacionalistas sostenían que

“la devolución formal de los derechos históricos era el ropaje adecuado para obtener la voluntaria integración del cuerpo vasco en el conjunto hispánico y justificar ulteriores transferencias competenciales. De ese planteamiento historicista se deducía el pleno acatamiento de la Corona. Unzueta pretendía denominar al futuro Estatuto, que sería federalizado en la pauta del proyecto de Estella, Carta Foral, y para el caso de llegar a una solución de la cuestión navarra, Ajuriaguerra sugirió incluso renunciar a la denominación de Euskadi y asumir para el conjunto de los cuatro territorios la tradicional del Antiguo Reino”.⁶⁷⁵

Herrero de Miñón, siempre según sus Memorias, transmitió los planteamientos del PNV a Suárez y Landelino Lavilla. Ambos se mostraron desconfiados, pero le encargaron que continuara sus conversaciones con los líderes peneuvistas, que darían como fruto la elaboración de la enmienda vasca al anteproyecto de Constitución relativa al restablecimiento del tracto foral y al pacto con la Corona.

⁶⁷⁴ *El País*, 17-1-1978

⁶⁷⁵ HERRERO DE MIÑÓN, 1993, pp. 160-162.

Gregorio Monreal Zia sostiene que fue precisamente en 1978 cuando se consolidó en ciertos sectores nacionalistas la concepción autonómica de carácter foralista, lo que para el historiador y jurista –entonces senador por ESEI- fue “un giro espectacular en la política autonómica” que achaca a que, “por un lado, algunos vieron en la vía foral el camino más adecuado para homogeneizar el País Vasco; y, por otro, a que era un planteamiento más fácilmente digerible por la derecha en España, sobre todo la derecha foralista navarra (no olvidemos el grito de ese sector reivindicando *Fueros, sí, Estatuto, no*)”.⁶⁷⁶

El 18 de enero fue legalizado Euskal Iraultzarako Alderdia-Partido para la Revolución Vasca (EIA), la formación *abertzale* cuya inscripción en el registro de Asociaciones Políticas había sido denegada en septiembre junto a las de HASI y LAIA, porque en sus estatutos figuraba como objetivo la creación de un Estado vasco. Tras un debate interno, EIA modificó la redacción estatutaria, que ahora recogía como objetivo “la disolución del aparato estatal de la burguesía de Euskadi de cara a la constitución de un Estado”. Es decir, una fórmula más ambigua que permitía a la formación iniciar su senda legal, aunque su secretario general, Mario Onaindía, quiso dejarlo claro: “Nosotros seguimos siendo un partido independentista”.⁶⁷⁷ Este paso alejaba todavía más a EIA del resto de la *izquierda abertzale*; la división resultaba claramente irreconciliable. Recordemos que con anterioridad ya se habían producido dos hechos de enorme trascendencia que marcaban esa ruptura en la estrategia política: EIA sí había participado en las elecciones generales (dentro de la coalición EE) y se había sumado en noviembre del 77 al consenso político con los partidos de la Reforma –PNV, PSOE, UCD y PCE- en el proyecto para la preautonomía. A estas alturas el alejamiento de la formación de Onaindía respecto a KAS era irreversible. Todo esto adelantaría la imposibilidad de que durante mucho tiempo toda la *izquierda abertzale* se presentara unida a ningunos comicios, lo que tendría, entre otras consecuencias, que en alguna inminente cita electoral hubiera podido ser la primera fuerza en número de votos.

Mientras los debates constitucionales iniciaban su andadura en la Comisión del Congreso, Arzalluz aseguró a finales de enero de 1978 que su partido seguía siendo republicano, pero que para ellos la forma de Estado en ese momento era indiferente, y que obviarían esta cuestión si la Monarquía no entorpecía la consecución del

⁶⁷⁶ MONREAL ZIA, 1979, pp. 31-32.

⁶⁷⁷ *El País*, 19-1-1978.

autogobierno. Afirmaciones como esta fe de republicanismo causaban cierta perplejidad, sobre todo en los *cenáculos* políticos y mediáticos de Madrid, cuando justo en esos momentos el PNV trataba de poner en danza su fórmula de pacto con la Corona como vía para solucionar el *contencioso vasco*.

El 24 de enero, el Gobierno vasco en el exilio mantuvo una reunión al término de la cual declaró que el restablecimiento del concierto económico para Vizcaya y Guipúzcoa resultaba un elemento clave para la pacificación de Euskadi. Era ésta, como estamos viendo, una reivindicación insistente a la que el Gobierno de Suárez seguía haciendo oídos sordos.

4.5. La batalla por el Consejo General Vasco

A comienzos de febrero, apenas un mes después de que el Consejo de Ministros diera luz verde, como hemos visto, al Decreto-ley de preautonomía vasca, una noticia volvió a enrarecer el clima político vasco. El diputado alavés de UCD Jesús María Viana –considerado brazo derecho del presidente Suárez y que en ese momento ejercía como vicepresidente del Grupo ucedista en el Congreso- se pronunció sorpresivamente a favor de la convocatoria de un referéndum previo a la definitiva integración de Álava en el Consejo General Vasco.

El asunto causó un profundo malestar en el resto de partidos. Primero, porque se trataba de una medida muy similar a la que habían forzado los dirigentes de UCD de Navarra y que había complicado tanto las negociaciones sobre la preautonomía. Y, segundo, porque era la primera vez que los líderes ucedistas alaveses lo planteaban. No parecía serio que a esas alturas, cuando el Decreto ley estaba en vigor y los políticos vascos se preparaban para hacer andar la preautonomía provisional, un dirigente tan cercano a Suárez se descolgara de esa manera.

Viana reaccionó a las críticas diciendo que los parlamentarios alaveses de UCD siempre habían sostenido en privado esta postura, pero que no la habían manifestado antes en público porque estaban en minoría –tres de ocho parlamentarios alaveses en total-.⁶⁷⁸ Y esgrimió que si ahora lo planteaban era por unas declaraciones del senador

⁶⁷⁸ *El Correo Español-El Pueblo Vasco*, 1-1-1978.

independiente Ramón Bajo que les llevaba a creer que estaría dispuesto a apoyar la moción, con lo cual ya habría, al menos, unempate.

Bajo salió a la palestra de inmediato para decir que habían sido malinterpretadas sus palabras, y que él rechazaba que la incorporación de Álava al CGV requiriera ningún referéndum. Por ello, la propuesta de Viana cayó en saco roto y no se volvió a plantear. Pero el episodio fue interpretado por el grueso de los partidos políticos y por buena parte de la ciudadanía como un nuevo intento de boicot al régimen preautonómico. E, insistamos, dada la proximidad que Viana tenía con Suárez, estas veleidades aumentaban la desconfianza hacia el propio presidente del Gobierno en relación con el *contencioso vasco*.

Mientras, proseguían las negociaciones para la formación del CGV. *El caballo de batalla* entre los distintos partidos seguía siendo el nombramiento de su presidente. A mediados de febrero de 1978, la prensa informó de un compromiso por parte de UCD, a instancias del vicepresidente Abril Martorell, para respaldar al candidato socialista, Ramón Rubial. Se empezaba a despejar así el camino.

El 13 de febrero se incorporaron oficialmente al Consejo General del País Vasco Álava, Vizcaya y Guipúzcoa por decisión de sus respectivos parlamentarios. El hecho se producía con cinco semanas de retraso por la encarnizada negociación que, como hemos visto antes, habían mantenido PNV y PSOE con el Gobierno central respecto a la enmienda constitucional sobre Navarra –y que, recordemos, se cerró con la aceptación de que en un referéndum sobre la incorporación de la Comunidad Foral al País Vasco bastara la mayoría simple de los votos a favor, que es lo que recoge la Disposición Transitoria hoy vigente en nuestra Constitución-. Pero también por la falta de acuerdo entre PNV y PSOE sobre la representación que correspondía a cada partido en el organismo preautonómico.

Ese mismo día 13, a falta de conocerse los nombres y las carteras, quedó establecido finalmente que cinco consejeros serían del PNV, otros cinco, del PSOE, tres de UCD, uno de Euskadiko Ezkerra, y otro, independiente –este último por la provincia de Álava, consensuado conjuntamente por los dos partidos mayoritarios y que habría de abstenerse en la elección del presidente-. El acuerdo a varias bandas acabó definitivamente con las veleidades de la UCD alavesa sobre un referéndum previo a la incorporación de su provincia al ente preautonómico.

El 17 de febrero tuvo lugar la elección del presidente del Consejo General Vasco. Hasta ocho votaciones hicieron falta para romper el empate. En la octava resultó elegido el socialista Ramón Rubial, que contó con el respaldo de los miembros del PSOE y los dos de UCD de Álava, frente a su rival, el peneuvista Juan Ajuriaguerra, respaldado por los cinco del PNV y el de Euskadiko Ezkerra. Hasta la octava votación, Juan Echevarría, de UCD Vizcaya, también apoyó a Ajuriaguerra. Al final, tuvo que rendirse a *instancias superiores*, y se abstuvo para permitir el desempate. “He actuado como independiente hasta donde he podido”,⁶⁷⁹ declaró. La prensa publicó que el propio Suárez le llamó por teléfono durante un descanso de la sesión para presionarle y exigirle que diera su voto al candidato socialista. Por primera vez, en un asunto importante el PSE se había apoyado en UCD contra el PNV, su tradicional aliado en la oposición antifranquista y en el Gobierno vasco en el exilio.

El público asistente a la sesión, celebrada en la Diputación de Álava, era mayoritariamente partidario de los nacionalistas. Y tras la elección de Rubial se oyeron varios gritos de “*españolistas, kampa*” (“españolistas, fuera”).

El enfrentamiento entre el PNV y el PSOE por hacerse con la presidencia del Consejo dejó profundas heridas y tuvo claras consecuencias políticas, como veremos. Un editorial de *El País* el 19 de febrero reflejó bien la división:

“Las perspectivas de la autonomía vasca son muy difíciles. Lo más urgente es conseguir la unidad, o al menos la coordinación entre todas las grandes fuerzas políticas para trabajar conjuntamente en la consecución de dicha autonomía. El Gobierno vasco en el exilio, ahora que ya existe el Consejo General, debe completar su comportamiento democrático con una pronta autodisolución. Y todos los esfuerzos deben dirigirse a la más rápida clarificación, en el sentido que sea, que eso debe decidirlo el pueblo, de la cuestión navarra. Por último, es preciso el definitivo aislamiento político y la condena explícita y fehaciente del terrorismo y la violencia. Sólo mediante estas acciones el pueblo vasco y sus representantes podrán negociar eficazmente con el Gobierno y en el seno de las Cortes el estatuto al que por historia, realidad actual y voluntad evidente de su población tienen legítimo derecho”.⁶⁸⁰

Hoy podemos afirmar que fue un error que un socialista asumiera la presidencia del CGV en vez del candidato del PNV, Ajuriaguerra, uno de los líderes históricos del

⁶⁷⁹ *El País*, 18-2-1978.

⁶⁸⁰ *El País*, 19-2-1978. Editorial: “El País Vasco ante la autonomía”.

partido desde los años de la República y el Gobierno vasco de 1936 y defensor del ala moderada del partido. Como sostiene el historiador Juan Pablo Fusi,

“la presencia nacionalista al frente de la preautonomía vasca probablemente habría prestigiado a la institución, restado argumentos políticos al independentismo, obligado al PNV a asumir las responsabilidades de gobierno de cara a la pacificación del País Vasco y roto en parte el distanciamiento existente entre el partido nacionalista y Madrid”.⁶⁸¹

Felipe González nunca vio con buenos ojos la candidatura de Rubial. De hecho, los socialistas vascos la impusieron contra la voluntad del secretario general del PSOE. González trató de convencer a sus correligionarios de lo importante que era que el PNV se integrase en las instituciones.⁶⁸² Aunque en sus intervenciones públicas no desautorizó al PSE; al revés, defendió que la presidencia correspondía a un socialista ante la negativa peneuvista a disolver el Gobierno vasco en el exilio, en la misma línea de lo defendido por los dirigentes del partido en Euskadi.

ETA no tardó en mostrar su rechazo al Consejo General Vasco, calificándolo en un comunicado de “caritativas y oportunistas migajas desprendidas de la mesa rectora de UCD para contentar los vacilantes ánimos de una oposición domesticada que hace tiempo ha traicionado la causa nacionalista revolucionaria del pueblo trabajador vasco”.

Por su parte, el lehendakari Leizaola dejó claro el 21 de febrero que, pese a la constitución del CGV, el Gobierno vasco no iba a disolverse “por ahora”, aunque aseguró que se mantendría en “un segundo plano”.⁶⁸³ La verdad es que hasta su disolución y el regreso de Leizaola a Euskadi, ya con la aprobación del Estatuto, el Gobierno vasco en el exilio mantuvo un perfil bastante bajo. Pero en alguna medida se debió también a lo escasamente fluida que fue la relación entre Leizaola y la dirección del EBB. El viejo lehendakari se sintió a veces ninguneado por su propio partido y, de algún modo, víctima de unos intereses políticos en los que estaba bastante al margen.

⁶⁸¹ FUSI, 1984, pp. 178 y 179.

⁶⁸² Dato confirmado al autor en sus entrevistas a José Antonio MATURANA y Carlos SOLCHAGA.

⁶⁸³ *El País*, 22-2-1978.

4.6. Planes de Estatuto, gestos para la pacificación y reivindicaciones políticas

El último fin de semana del mes (24 y 25 de febrero), el PSOE de Euskadi celebró un congreso extraordinario para definir las líneas políticas que le permitieran elaborar su proyecto de estatuto. El partido volvió a reivindicar un territorio autónomo, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución, formado por Álava, Vizcaya, Guipúzcoa y Navarra; un sistema confederal de las provincias como fórmula institucional para Euskadi; y la creación de una policía territorial vasca. En aquel congreso, Gregorio Peces-Barba esbozó las líneas maestras del PSOE a escala nacional sobre la organización territorial del Estado, apostando por una profunda estructura autonomista, pero que mantuviera la unidad de España como valor fundamental. Se dejó de apostar por el federalismo, considerándolo irrealizable en ese momento, y, sobre todo, se abandonó definitivamente el derecho de autodeterminación de los pueblos que venía formando parte de los últimos programas socialistas.⁶⁸⁴ Con todo, como veremos, los dirigentes del PSE aún tardarían algunos meses en desmarcarse completamente de esta demanda.

El 28 de febrero, todas las formaciones políticas vascas —a excepción de UCD y AP— acordaron convocar la celebración unitaria del *Aberri Eguna* en las cuatro capitales vascas para el 26 de marzo siguiente.

Desde hacía semanas, el debate sobre la incorporación de Navarra a Euskadi y la composición del Consejo General Vasco había relegado la exigencia del conocido como Grupo de Alcaldes para que se convocaran con urgencia elecciones municipales. Ante la falta de respuesta por parte del Gobierno, estos ediles convocaron una manifestación en Bilbao el 10 de marzo, a la que acudieron más de 15.000 personas, con el respaldo de todos los partidos vascos, salvo UCD y AP. Aunque PSOE y PCE se negaron a suscribir el manifiesto final, tachando al Grupo de Alcaldes de no representar a “nadie más que a sí mismos”, y urgiéndoles a dimitir justamente como medida de presión al Gobierno para poder acelerar así la convocatoria de elecciones. Los gritos contra UCD se prolongaron durante toda la marcha.

⁶⁸⁴ MICCHICHÈ, 2009, p. 136.

El recién nombrado presidente del Consejo General Vasco, Ramón Rubial, concedió una entrevista a la revista estadounidense *Newsweek* a mediados de marzo, en la que se mostró a favor de legalizar a ETA:

“Creo que podremos legalizar todos los partidos, incluida la ETA, que pide un Estado vasco independiente y permanece en la ilegalidad. Si la ETA se legalizara abandonaría las acciones violentas, buscaría abiertamente el apoyo popular y defendería su programa político”.⁶⁸⁵

Fuera el lenguaje empleado por Rubial para hacerse entender, fuera la traducción de *Newsweek*, obviamente el dirigente del CGV se estaba refiriendo a la legalización de los partidos políticos vinculados a ETA militar. Acabamos de ver que EIA, el partido de Onaindía, tras la modificación de sus estatutos, ya era una formación legal. Sin embargo, HASI y LAIA –integrantes de KAS-, por más que tuvieran una presencia pública absolutamente tolerada, seguían estando ilegalizadas. La mayoría de la oposición creía que eso era otro error del Gobierno, ya que reforzaba la postura victimista que la izquierda *abertzale* estaba explotando con gran eficacia. Pero tanto UCD como Alianza Popular se negaban a la legalización de esos partidos en tanto en cuanto no renunciaran a propugnar la violencia como método de lucha política.

El 26 de marzo se celebró en las cuatro capitales vascas el primer *Aberri Eguna* legal en más de cuatro décadas. La concentración más numerosa fue la de Bilbao, donde se manifestaron unas 100.000 personas, 50.000 lo hicieron en San Sebastián, 40.000 en Pamplona, y unas 20.000 en Vitoria. No hubo incidentes graves en ninguna ciudad. Sin embargo, la jornada dejó un desagradable sabor a los partidos no nacionalistas, en especial al PSE-PSOE.

A pesar de que la convocatoria había sido unitaria, a excepción de UCD y AP, los dirigentes del PNV decidieron no acompañar en la cabeza de la manifestación de Bilbao a Rubial, Nicolás Redondo y Juan Iglesias –los tres, socialistas-, que desfilaron tras una pancarta con el siguiente texto: “Estatuto de autonomía nacional, Aberri Eguna 78, Autodeterminación en la Constitución”. Los líderes peneuvistas optaron por portar una gran ikurriña a cierta distancia. Ni qué decir tiene que esa imagen de los líderes

⁶⁸⁵ *El País*, 21-3-1978.

socialistas vascos detrás de una pancarta que reclamaba autodeterminación sería ampliamente criticada por todos sus rivales políticos durante muchísimo tiempo, como un signo de doblez e incoherencia. Ya hemos dicho que para entonces el PSE había suprimido ya el derecho de autodeterminación –fuera la interpretación que se le quisiera dar a éste- de su programa. Y en el Congreso de los Diputados se estaba discutiendo a marchas forzadas la Constitución sin que ninguna voz crítica socialista tratara de hacer valer este supuesto derecho; todo lo contrario.

Nicolás Redondo trató de salir al paso de las críticas como pudo:

“Se confunden quienes contraponen autonomía y autodeterminación, dos términos que no son antagónicos. Pedir autodeterminación no es pedir independencia. La autodeterminación implica diversas opciones y una de ellas puede ser la exigencia de un régimen autonómico. Ésa es la opción que apoyamos nosotros”.⁶⁸⁶

En las cuatro marchas del *Aberri Eguna* se corearon gritos como “ETA, el pueblo está contigo”, “ETA, Lemóniz, goma dos”, “Independencia”, “Contra la represión, libertad de expresión” o “UCD Kampora [UCD fuera]”. Ramón Rubial también fue objeto de gritos y silbidos, sobre todo en San Sebastián, donde hubo algún enfrentamiento entre autonomistas e independentistas. De hecho, cuando al término del recorrido los parlamentarios de las fuerzas convocantes leyeron el comunicado conjunto, numerosos asistentes les silbaron y abuchearon, a la vez que fue desplegada una enorme pancarta de ETA en la que podía leerse. “Sí, somos *abertzales*, luchamos por la independencia de nuestra patria socialista”.

En la manifestación de Bilbao, tras la cabecera mencionada, participaron militantes y simpatizantes de los partidos convocantes en un orden establecido por sorteo. Primero, los del PC y las cinco organizaciones de la izquierda *abertzale* presentes; después, el PSOE, con unas filas muy reducidas; por último, el PNV, con una magnífica demostración de poder. Y en la manifestación de Vitoria, donde abundaron las banderas y símbolos del PNV, las pancartas del PSOE o de UGT brillaron por su ausencia. Al día siguiente, en *El País* podía leerse:

⁶⁸⁶ *El País*, 30-3-1978.

“La jornada, por lo visto, sigue siendo en gran medida una fiesta del PNV. No en balde fueron ellos las que la inventaron en 1932, aunque la hayan asumido luego las demás fuerzas políticas”.⁶⁸⁷

En el Ministerio de Interior se evidenció un cambio notable respecto al País Vasco al menos desde marzo de 1978. Uno de los gestos más significativos fue el nombramiento del entonces subdirector general de Seguridad, José Sainz, como jefe provisional de Policía de Bilbao. Sainz se había destacado por declarar públicamente que el terrorismo en el País Vasco carecía de solución policial y represiva, y que constituía un problema a abordar políticamente. Aunque apenas permaneció medio año en el cargo, en agosto, al abandonarlo, no dudó en hacer estas declaraciones: “Estos meses me han convencido de que el problema de ETA no tiene solución policial. Lo había dicho antes y lo repito. Podemos contrarrestar en cierto modo las acciones de ETA, pero nada más”.⁶⁸⁸ Sainz declaró que había podido comprobar el gran afecto y respeto de la población hacia la banda.

El primer fin de semana de abril se reunió el Comité Nacional del PSOE de Euskadi. (No debemos pasar por alto esta denominación del máximo órgano de dirección de la formación, que aludía a la idea de nacionalidad con una terminología muy identificable con la órbita nacionalista. Hoy en día no se denomina Comité Nacional, sino Comité Federal del PSE-PSOE.) Se aprobaron dos resoluciones: instar junto a otras fuerzas políticas a la inmediata dimisión en bloque de los Ayuntamientos vascos, y acelerar la dinamización de las actividades del Consejo General Vasco, solicitando un aceleramiento de competencias. En la rueda de prensa posterior, Txiki Benegas declaró:

“Está claro que en un organismo de coalición hay diferencia de criterios, pero nos preocupa que por parte de alguna fuerza haya una obstaculización intencional a esa dinamización que podría traer consigo la inoperancia del Consejo y la pérdida de credibilidad ante el pueblo vasco”.⁶⁸⁹

Benegas se negó a citar a nadie. Pero sus críticas iban dirigidas al PNV. Habían pasado apenas unas semanas desde que el CGV había empezado a funcionar y los

⁶⁸⁷ *El País*, 28-3-1978.

⁶⁸⁸ *ABC*, 6-8-1978.

⁶⁸⁹ *El País*, 4-4-1978.

socialistas ya tenían lo que, de hecho, acabó ocurriendo: los peneuvistas boicotearon el Consejo bajo la presidencia de Rubial. Paradoja o no, eso terminó pasando factura en términos de credibilidad política al PSOE, porque lo que la ciudadanía percibía, sin más, era que el CGV no servía para nada.

Sin que trascendiera a la opinión pública, no fueron pocos los actores políticos que empezaron a plantear de nuevo la posibilidad de que se restaurara, con carácter provisional, el Estatuto vasco de 1936. Resulta especialmente revelador el testimonio de Mario Onaindia en sus Memorias. Asegura que en su coalición llegaron a la conclusión de que la manera más sencilla de que el CGV alcanzara la aceptación popular y la legitimación que había tenido el Gobierno vasco de José Antonio Aguirre era que se restituyera el Estatuto de 1936, para lo que bastaba con un Real Decreto del Gobierno Suárez. Siempre según Onaindia,

“el impedimento vino por donde menos lo podíamos esperar: el PNV se opuso radicalmente a la propuesta. (...) ¿Por qué? Juan María Bandrés me lo explicó varias veces con la santa paciencia que le caracterizaba. (...) La excusa, pues no era otra cosa, era que la reconquista del Estatuto de 1936 alejaría más aún a Navarra respecto de Euskadi. La impresión que obtuve de un comportamiento tan enrevesado, y que significó la pérdida de otra oportunidad para contar con instituciones con plena legitimación de todos los sectores del pueblo vasco, fue que simplemente el PNV no quería que el CGV contara con esos atributos porque no estaba presidido por un militante de su partido, sino por Ramón Rubial, lo que podía representar una consolidación de la opción socialista en Euskadi. Una vez más, el PNV jugaba al *perro del hortelano* para hacerse imprescindible en la política vasca”.⁶⁹⁰

Pero no se trataba de una idea exclusiva de Euskadiko Ezkerra. Era un asunto que el Gobierno, a sugerencia de distintos interlocutores, barajó por primera vez en serio. Así, mientras tenían lugar los trabajos de la ponencia constitucional en el Congreso, se estudió la posibilidad de introducir una cláusula adicional por la que se restaurarían los estatutos de autonomía de Cataluña y del País Vasco de 1932 y 1936, “en todo lo que no contradijeran el texto de la Constitución”, según desvelaría posteriormente Miguel Herrero de Miñón al diario *El País*.⁶⁹¹ La propuesta, según dijo, la había hecho Miguel

⁶⁹⁰ ONAINDIA, 2004b, p. 253.

⁶⁹¹ *El País*, 3-5-1979.

Roca (Minoría Catalana) y habría sido respaldada, entre otros dirigentes de UCD, por Antonio Fontán, presidente del Senado.

La opinión pública, ajena a ese debate en la primavera de 1978, observaba la presión que seguían ejerciendo PSOE y PNV a los Ayuntamientos vascos para que dimitieran en bloque. Los nacionalistas propugnaron en su comité nacional celebrado el 5 de abril su sustitución por unas gestoras nombradas de acuerdo con los resultados electorales del 15 de junio hasta la convocatoria de comicios municipales. El PNV también urgió al Consejo General Vasco a acelerar las gestiones con el Gobierno para la recuperación de los conciertos económicos en Vizcaya y Guipúzcoa. En un comunicado, el partido declaró:

“Estamos muy preocupados por el retraso que sufre la negociación. Existe el gravísimo riesgo de que los partidos opuestos a su devolución pretendan retrasar el tema a una etapa posconstitucional”.⁶⁹²

Estamos viendo cómo las distintas reivindicaciones políticas creaban y rompían alianzas con facilidad. En el asunto de los conciertos, por ejemplo, el PNV tenía como aliado a la UCD vasca. Jesús María Viana se mostró públicamente a favor de que las dos provincias los recuperaran. En cambio, los socialistas vascos se mostraban más proclives a buscar otras fórmulas de financiación autonómica.

Representantes del PNV y del PSOE se reunieron a lo largo de varias semanas para tratar de adoptar una posición común sobre los conciertos económicos. Partían de una posición muy divergente. Los socialistas defendían un sistema de uniformidad fiscal en todo el territorio español, reservando una determinada porción de los impuestos recaudados a las regiones autónomas; para los nacionalistas recuperar la fórmula del cupo era innegociable, ya que lo entendían como un reconocimiento por parte del Estado de la soberanía fiscal vasca.

El 20 de abril, un portavoz del PNV declaró a los medios de comunicación que el partido se estaba planteando seriamente abandonar el Consejo General Vasco tras las informaciones que señalaban que Suárez estaba considerando no abordar el tema de los conciertos hasta después de la aprobación de la Constitución. La noticia fue un jarro de

⁶⁹² *El País*, 7-4-1978.

agua fría para los partidos vascos. Y suponía, además, un incumplimiento del Gobierno, puesto que en el Decreto-ley de régimen preautonómico se establecía lo siguiente:

“Se crearán Comisiones Mixtas para el estudio y propuesta al Gobierno de las medidas que sean necesarias para el restablecimiento de regímenes especiales de carácter foral de las provincias de Guipúzcoa y Vizcaya, todo ello sin perjuicio de lo que determine la Constitución y de la necesaria solidaridad entre todas las regiones”.⁶⁹³

El 5 de mayo, PNV y PSOE anunciaron un principio de acuerdo sobre el tema de los conciertos. Los socialistas cedían en la reclamación de un sistema de cupo para Vizcaya y Guipúzcoa similar al que ya disfrutaba Álava, pero exigían al PNV que se comprometiera con que la presión fiscal en unas provincias vascas dotadas de conciertos económicos no fuera inferior a la del resto del Estado y se contribuyera al fondo de solidaridad que se estableciera entre los territorios autónomos. Euskadiko Ezkerra – coalición que ya se había quedado reducida a EIA e independientes- también aceptó el acuerdo entre los dos partidos mayoritarios.

Al mismo tiempo, PSOE y PNV también acordaron promover conjuntamente la sustitución de unos cincuenta Ayuntamientos vasconavarros –entre ellos, los de las cuatro capitales- por comisiones gestoras nombradas de acuerdo con los resultados del 15-J. La medida pretendía aumentar la presión al Gobierno para que convocara los primeros comicios municipales democráticos, y obligaba mientras a sustituir también la composición de las diputaciones de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya. El portavoz de UCD en el País Vasco, Tatxo Nebreda, acusó a los socialistas de impulsar una “maniobra para desestabilizar y dramatizar Euskadi” con su afán de vaciar los Ayuntamientos para llenarlos de comisiones gestoras.

Como es bien conocido hoy, durante toda la Transición los actores políticos negociaron muchos asuntos de forma reservada. Pero es llamativo que en su día no trascendieran a la opinión pública algunas propuestas lanzadas por el Gobierno español en su intento de contribuir a la pacificación de Euskadi, que quizá le hubieran ayudado a mejorar algo su imagen o, al menos, a rebajar el rechazo social por lo que se consideraba una absoluta cerrazón ante las demandas vascas. Así, por ejemplo, el

⁶⁹³ Real Decreto-ley 1/1978, de 4 de enero, por el que se aprueba el régimen preautonómico para el País Vasco. Disposición Final Primera.
http://www.mpr.gob.es/servicios/publicaciones/vol20/pag_01.html#titulo2_1

ministro del Interior, para tratar de reducir la tensión, llegó a ofrecer en 1978 ese adelanto de comicios municipales que tan insistentemente se reclamaba. Sin embargo, la noticia sólo se conoció un año después.

Mario Onaindia lo recoge así en sus Memorias:

“Martín Villa ofreció que se celebraran elecciones municipales sólo en Euskadi, o en Euskadi y Navarra, para que el pueblo vasco contara con una representación no sólo legítima, como era el caso de los parlamentarios, sino también incuestionada”.⁶⁹⁴

La versión de Onaindia coincide con una información exclusiva que *El País* publicó en febrero de 1979, y que viene a abundar en el doble juego que mantenía el PNV, ya que su discurso público no coincidía a veces con lo que pactaba en secreto sobre asuntos políticos de gran trascendencia. Esto decía la noticia del diario:

“El PNV rechazó hace un año la posibilidad de celebrar elecciones municipales anticipadas en el País Vasco, ofrecida por Martín Villa para evitar la situación de vacío municipal que se estaba creando, según confirmó ayer a *El País* Valen Solagaistua, secretario general de ANV y candidato al Congreso por Vizcaya de la coalición Herri Batasuna. La razón entonces aducida por el PNV para rechazar el ofrecimiento fue, según la mencionada fuente, el hecho de que ‘en tal caso los partidos de ámbito estatal se volcarían en Euskadi, lanzando en campaña a todos sus líderes contra los candidatos nacionalistas’. La fuente antes citada añadió que algún tiempo después de su rechazo, el PNV reconsideró la posibilidad de celebración de elecciones anticipadas en Euskadi, ‘pero para entonces Martín Villa había cambiado de posición’”.⁶⁹⁵

Estas declaraciones vienen a demostrar una estrategia por parte de los nacionalistas demasiado oportunista, porque, por un lado, promovían medidas para presionar al Gobierno a que convocara elecciones municipales y, por otro, como vemos, rechazó un ofrecimiento que hubiera permitido la democratización de los Ayuntamientos vascos más de un año antes de lo que ocurrió.

El 10 de mayo, varios dirigentes del PNV –Garaikoetxea, Arzalluz, Unzueta y Ajuriaguerra- se entrevistaron con Suárez en Moncloa. Era un encuentro importante porque acababan de comenzar –apenas cinco días antes- los debates en la Comisión Constitucional del Congreso. En ese momento, todo el mundo estaba convencido de que

⁶⁹⁴ ONAINDÍA, 2004b, p. 239.

⁶⁹⁵ *El País*, 24-2-1979.

los nacionalistas iban a sumarse al consenso en torno a la Carta Magna. De ahí que esta reunión se convertía en una oportunidad fundamental para enseñar las cartas y avanzar en la negociación. Los peneuvistas reclamaron al presidente del Gobierno la inmediata restauración de los conciertos para Vizcaya y Guipúzcoa. Se había extendido la opinión de que era la baza que Suárez iba a usar a cambio de que el PNV aceptara la Constitución. Pero, como veremos, no fue así.

Al término de aquel encuentro, Arzalluz señaló que le habían planteado al presidente del Gobierno su deseo de que el grado de autonomía que marcara la Constitución permitiera al País Vasco al menos el mismo nivel de autogobierno que le reconoció la Segunda República.⁶⁹⁶ Ese tipo de declaraciones parecían demostrar que la formación se seguía moviendo en unas coordenadas bastante posibilistas.

En el panorama político vasco, a finales de abril había tenido lugar un importante hito con la constitución en la localidad navarra de Alsasua de la coalición electoral Herri Batasuna (HB), integrada por ANV, ESB, HASI y LAIA, con un programa a favor del derecho de autodeterminación y el reconocimiento de la nación vasca. De esta forma, los sectores de la *izquierda abertzale* que no habían participado en los comicios del 15-J –junto a algunos que sí habían participado, como las dos primeras formaciones mencionadas, que habían tenido muy mal resultado– cambiaban de estrategia y anunciaban su disposición a medirse en las urnas en la primera ocasión que se presentara. Para entonces, ya lo hemos ido viendo, si algo había quedado suficientemente claro era su enorme capacidad de movilización social y su penetración en toda clase de colectivos ciudadanos. Y todo ello a pesar de que ya había quedado igual de claro que los integrantes de Herri Batasuna no estaban dispuestos a repudiar el terrorismo de ETA, sino todo lo contrario. HASI y LAIA eran especialmente afines a ETAm.

El nuevo motivo de fricción entre el PSOE y el PNV a finales de mayo fue la fórmula de elección de las Juntas Generales. Los socialistas querían un sistema de sufragio universal corregido con algunos criterios de representación territorial, y acusaban a los nacionalistas de querer construir la Euskadi del siglo XX con criterios del siglo XVIII, puesto que éstos abogaban por que las Juntas tuvieran una composición municipalista, como en el Antiguo Régimen. Los líderes del PSE también criticaban la

⁶⁹⁶ *El País*, 11-5-1978.

demanda a ultranza de reintegración foral que enarbolaba el PNV, porque nadie explicaba en qué consistía llevada a términos concretos. Tengamos en cuenta que en ese momento los mayores esfuerzos negociadores en Madrid giraban en torno a la atracción de los peneuvistas al consenso constitucional y que unos y otros se enredaron en la redacción de la famosa Disposición Adicional sobre el reconocimiento de los derechos históricos. Lo veremos con detenimiento en el capítulo siguiente, dedicado exclusivamente a la elaboración de la Constitución.

A propósito del enrarecido clima político vasco, Jesús Ceberio publicó el 7 de junio una tribuna con un análisis, en mi opinión bastante certero:

“Los enfrentamientos PNV-PSOE se han convertido, junto con la violencia de ETA, en tema casi permanente del acontecer político de Euskadi. Sus discrepancias se han generalizado en los últimos meses a todas las cuestiones importantes que exigían un acuerdo entre ambos: conciertos económicos, juntas generales, restauración foral, supervivencia del Gobierno vasco en el exilio, formación del Consejo General e iniciativas para la pacificación. Aparte de la dificultad adicional que esto supone para cualquier negociación con el Gobierno, el riesgo más grave radica en el posible trasvase del enfrentamiento a las dos comunidades de las que PNV y PSOE son portavoces mayoritarios. Si las diferencias entre los dirigentes se radicalizan, es probable que la convivencia entre la población autóctona y la inmigrante se haga cada vez más traumática. Las acusaciones mutuas de españolistas o racistas no son nuevas, pero día a día parecen más insistentes. Quiere esto decir que ambas formaciones políticas están condenadas a entenderse, al menos en las cuestiones fundamentales, si es que quieren, como dicen, un futuro normalizado para el País Vasco. (...) Dos errores que los dos partidos reconocen en privado y defienden en público han dado pie a este distanciamiento actual: se equivocó el PNV al no aceptar la propuesta socialista de traer a Leizaola como presidente del Consejo General Vasco; se equivocó también el PSOE al imponer a Ramón Rubial para la presidencia de este organismo mediante un pacto con UCD que suponía de hecho la ruptura de anteriores alianzas con el PNV. (...) El buen entendimiento entre nacionalistas y socialistas (...) hubiera dado al organismo preautonómico un prestigio del que hoy carece”.⁶⁹⁷

Líderes de todos los partidos parlamentarios vascos se reunieron en San Sebastián el 7 de junio para debatir sobre el grado de autonomía que defendían para Euskadi. El tema de los conciertos volvió a ser protagonista. Los representantes del PNV y de la

⁶⁹⁷ *El País*, 7-6-1978. Tribuna: “PSOE y PNV, condenados a entenderse”, de Jesús Ceberio.

izquierda *abertzale* presentes –Euskadiko Ezkerra y ESEI- insistieron en que su restablecimiento era lo prioritario. Los representantes del PSOE, por su parte, les acusaron de dar demasiada importancia a un asunto que tenía muy mala imagen en el resto de España. El argumento resulta un tanto insólito por cuanto Álava y Navarra sí gozaban de los conciertos y no parecía razonable quitárselos. Juan María Bandrés (EE) expresó su tristeza por el curso de las negociaciones sobre la autonomía:

“Da la impresión de que en Euskadi y Madrid hablamos dos lenguajes radicalmente distintos y lo que exigimos los vascos, que aquí nos parece un mínimo, allí es calificado de maximalismo insolente”.⁶⁹⁸

Al día siguiente, 8 de junio, cuatro parlamentarios navarros de UCD –Aizpún, Del Burgo, Pegenaute y Astrain- ofrecieron una rueda de prensa en Madrid sobre la situación política vasconavarra. Se mostraron en contra de que el Gobierno negociara con ETA; reiteraron su oposición a la integración de Navarra en Euskadi; consideraron innecesaria la dimisión de la Diputación Foral antes de que se celebraran elecciones, tal como exigía toda la oposición; y criticaron la campaña nacionalista para reivindicar los conciertos económicos en Vizcaya y Guipúzcoa. Sobre este punto, explicaron que les parecía más lógico solicitar primero el restablecimiento del régimen foral. Del Burgo tachó de contradictorio al PNV:

“Defienden la integración de Navarra en Euskadi y, al mismo tiempo, propugnan volver a la situación anterior a 1839, cuando Álava, Vizcaya y Guipúzcoa tenían una fuerte dependencia de la Corona de Castilla, mientras Navarra disfrutaba de una considerable autonomía”.⁶⁹⁹

En pleno debate constitucional y con el recrudecimiento de la ofensiva etarra de fondo, el PNV lanzó un órdago político. En declaraciones a Efe, el diputado Marcos Vizcaya declaró el 10 de junio: “El Partido Nacionalista Vasco se compromete a pacificar Euskadi en un año si se aceptan nuestros planteamientos en el título VIII de la Constitución”. Éstos se resumían en: creación de un tribunal superior de justicia en el ámbito de las comunidades autónomas que agotara la vía judicial de los litigios en materias de su competencia; posibilidad constitucional de asumir competencias de orden público mediante policías autónomos; gestión de la seguridad social y la sanidad en

⁶⁹⁸ *El País*, 8-6-1978.

⁶⁹⁹ *El País*, 9-6-1978.

manos de los territorios autónomos; inviolabilidad del Estatuto de Autonomía —es decir, que su reforma exigiera un referéndum previo en el seno de la comunidad-; un artículo en la Carta Magna que dejara abierta la posibilidad de que las comunidades autónomas pudieran acceder gradualmente a algunas potestades de las consideradas exclusivas del Estado, sin cuestionar la existencia de éste; y una disposición que reconociera los regímenes económico-administrativos históricos de las tres provincias vascas y Navarra. Marcos Vizcaya advirtió que si estos puntos no se plasmaban en la Constitución, “vemos muy difícil la estabilización política de Euskadi, su pacificación y una aceptación mayoritaria del texto por el pueblo vasco”.⁷⁰⁰ (Cabe subrayar que todos estos puntos acabaron siendo aprobados en la Constitución y el Estatuto de Guernica, salvo la gestión de la seguridad social.)

En la misma línea, a finales de junio, su compañero de filas, José Ángel Cuerda, manifestaba que “la pacificación del País Vasco pasa por el reconocimiento de sus derechos. La actitud del Gobierno hacia Euskadi y la marginación política a la que está sometido el PNV, que constituye la fuerza mayoritaria vasca, está creando en el pueblo vasco un sentimiento de frustración que es el caldo de cultivo para la violencia”. También negó que su partido quisiera la independencia de Euskadi. “Queremos la autodeterminación, que no implica la independencia, y todas aquellas competencias que no sean imprescindibles para la existencia del Estado español”.

Ya en verano, el convencimiento de que el PNV finalmente no se iba a sumar al consenso constitucional causó una profunda desolación en el resto de fuerzas políticas consideradas reformistas.

El 21 de julio, el Gobierno vasco en el exilio se reunió en Bayona. Al término del encuentro, el propio lehendakari Leizaola declaró que su Ejecutivo no iba a disolverse mientras no existiera uno nuevo, una vez aprobado un Estatuto de autonomía. Se acababa así con los rumores que se habían incrementado en las semanas anteriores acerca de su posible autodisolución.

El 27 de julio, Francisco Letamendía anunció su baja como militante de EIA, partido con el que había mantenido un profundo encontronazo desde que la formación había aceptado formar parte del Consejo General Vasco. Dos días después, durante un

⁷⁰⁰ *El País*, 11-6-1978.

mitin en Algorta (Vizcaya) –seguía siendo diputado por la coalición Euskadiko Ezkerra– declaró que la autodeterminación había que imponerla “mediante la lucha”. “Procuraremos que sea pacífica, pero si no se permite que lo sea, será de otra manera. Y a buen entendedor, pocas palabras bastan”.⁷⁰¹

El 1 de agosto, dirigentes del PSOE de Euskadi y del PNV celebraron en San Sebastián la primera de una tanda de reuniones para intentar consensuar una posición común respecto al tema de la violencia en el País Vasco y el Estatuto de autonomía. La cita tenía una gran importancia ya que era el primer encuentro al más alto nivel entre los dos partidos desde hacía casi tres meses, un tiempo en el que, como hemos visto, casi todo fueron desencuentros públicos entre ambos. Pero, además, la reunión era fundamental para dar un empujón al embrión del texto estatutario vasco. Había prisas, sobre todo en el PNV. Resulta muy ilustrativa esta declaración del entonces senador peneuvista, Mitxel Unzueta, que luego desempeñaría un papel destacado en las negociaciones del Estatuto:

“Por lo que se refiere al título octavo [de la Constitución], ya he dicho que el éxito de nuestras enmiendas fue escasísimo. De modo que, aunque era evidente que iba a haber unos estatutos de autonomía, los interrogantes que en aquel momento existían en torno a esos posibles estatutos eran enormes. Más bien, la sensación que se tenía, no tanto por lo que estaba escrito sino por las interpretaciones que de hecho los políticos del primer nivel estaban dando en las Cámaras y en los foros políticos, era que el Estatuto que iba a salir de allí iba a ser muy poca cosa”.⁷⁰²

Si ése era el clima de opinión extendido, según Unzueta, no deja de resultar llamativo que, como veremos, en muy pocos meses la Asamblea de Parlamentarios Vascos aprobara un proyecto de Estatuto con un techo competencial muy alto –todo lo contrario a “muy poca cosa”–; y más aún que el propio presidente Suárez lo acabara aceptando sin demasiados cambios sustanciales en una negociación de marcado protagonismo personal.

A mediados de agosto, el Euzkadi Buru Batzar –máximo órgano ejecutivo del PNV– manifestó que cualquier posible acuerdo en materia constitucional debía coincidir con el

⁷⁰¹ *El País*, 30-7-1978.

⁷⁰² UNZUETA, 1998, p. 190.

restablecimiento de los conciertos económicos en Vizcaya y Guipúzcoa y criticó la dilación del Gobierno, “sin justificación alguna”. En la información de *El País* se decía:

“Los nacionalistas son conscientes de que los conciertos económicos o se recuperan antes de que se refrende la Constitución o no habrá forma de lograrlos, como ha reconocido públicamente alguno de sus dirigentes más cualificados”.⁷⁰³

Debemos poner en contexto esta información. En aquel momento, como veremos en el próximo capítulo dedicado exclusivamente a la elaboración de la Constitución, ya parecía absolutamente improbable que el PNV respaldara la Carta Magna, porque no se había logrado un acuerdo interpartito para encontrar una fórmula de consenso sobre la Disposición Adicional vasca. Pero dado que todavía faltaba la tramitación constitucional en el Senado, no estaba perdida toda la esperanza. Esta manifestación del EBB nos indica hasta qué punto la devolución de los conciertos a Vizcaya y Guipúzcoa habría sido una excepcional herramienta de negociación por parte del Gobierno para presionar al PNV a sumarse al pacto constitucional. Ya que, como vemos, en la formación peneuvista cundía el temor a que si no se lograban los conciertos antes de la promulgación de la Ley Fundamental, ya no se lograrían nunca. Una corriente de opinión basada en que, en aquel momento, la mayoría de los ministros rechazaba esta concesión y entre la clase política española y la opinión pública se había extendido la idea de que se trataba de un privilegio inaceptable que el Estado no podía otorgar a las provincias vascas.

Lo cierto era que el Consejo General Vasco hacía muchas semanas que había elegido a sus representantes para la comisión mixta encargada de estudiar el restablecimiento de los conciertos, tal como establecía la disposición final primera del texto preautonómico; pero el Gobierno, ocho meses después de ser aprobado el Decreto-ley, seguía sin nombrar a los suyos. No cabía duda alguna de que, en Moncloa, el asunto no sólo se veía como una *patata caliente*, sino que no había voluntad política real de afrontarlo.

El 21 de agosto de 1978, el Boletín Oficial del Estado publicó al fin la primera lista de competencias que el Gobierno había decidido transferir al CGV. Se trataba de atribuciones en agricultura, industria, comercio y urbanismo que, sin embargo, no podría empezar a ejercer hasta el 1 de noviembre.

⁷⁰³ *El País*, 16-8-1978.

El 25 de agosto murió el dirigente del PNV Juan Ajuriaguerra, en ese momento diputado por Vizcaya y miembro del Consejo General Vasco. No se trataba de un líder cualquiera del nacionalismo; era uno de los dirigentes históricos más respetados. Su enfermedad, primero, y después su muerte tuvieron consecuencias en un momento crucial en el que se había entrado en la fase final de la tramitación parlamentaria de la Constitución, porque él había sido desde el inicio de la Transición uno de los dirigentes peneuvistas más proclives al consenso. Le sustituyó en el CGV Juan José Pujana, quien, al asumir el cargo, volvió a poner el dedo en la llaga:

“El problema grave que hoy tiene planteado el CGV es la falta de poder por el vacío de competencias que sufre el organismo preautonómico. Sin un urgente traspaso de competencias, se hace muy difícil la necesaria reestructuración del País Vasco”.⁷⁰⁴

El 8 de septiembre, el ministro de Hacienda, Francisco Fernández Ordóñez, viajó a Vitoria. En la capital alavesa zanjó el debate sobre los conciertos económicos al declarar, con rotundidad, que éstos no iban a ser restablecidos antes de que se aprobara la Constitución. Sus palabras cayeron como un jarro de agua fría, sobre todo en la órbita del nacionalismo, aunque también sumía en el descrédito a sus correligionarios de UCD en el País Vasco.

Al día siguiente, Garaikoetxea le respondió bastante airado:

“Hay dos exigencias, dos cosas básicas, para que el PNV diga sí a la Constitución. Primero, que la Disposición Adicional establezca, en términos satisfactorios, el reconocimiento real y práctico de los derechos históricos del pueblo vasco y el procedimiento para su actualización, sin que queden desnaturalizados en su carácter originario. [Y segundo] una prueba palpable, práctica, de buena voluntad por parte del Gobierno hacia el pueblo vasco, a través del restablecimiento, previo a la aprobación de la Constitución, de los conciertos económicos”.⁷⁰⁵

¿Pudo haber negociado en aquel momento el equipo de Suárez con el PNV su voto afirmativo a la Carta Magna a cambio de la restitución inmediata de los conciertos? Es imposible no hacerse esta pregunta, aunque, obviamente, no tengamos la respuesta. Lo que sí sabemos es que a esas alturas parecía que en Moncloa se habían impuesto quienes consideraban que la devolución de los conciertos a Vizcaya y Guipúzcoa era un agravio

⁷⁰⁴ *El País*, 3-9-1978.

⁷⁰⁵ *El País*, 10-9-1978.

inaceptable respecto a otros territorios de España. Y, de hecho, ganaban peso las voces que planteaban su abolición en Álava y Navarra. Así las cosas, se comprende que Suárez se negara a usar en la negociación esa importante arma de presión política que tenía en sus manos.

Sin embargo, como sabemos, apenas un añodespués se restablecerían los conciertos... Y, de ese modo, otra vez se volvía a repetir la misma historia que estamos reflejando a lo largo de estas páginas: cada demanda política vasca conseguida tenía como precedente la rotunda negativa del Gobierno, instalado durante toda la Transición, en lo que al *contencioso vasco* se refiere, en un vagón que siempre viajaba por detrás de los acontecimientos.

A medida que avanzó el mes de septiembre, el pesimismo sustituyó definitivamente a la esperanza de que el PNV votara afirmativamente la Constitución. A nadie se le escapaba la extraordinaria importancia que tenía el sí del nacionalismo vasco moderado. Un editorial de *El País* el 14 de septiembre expresaba ese estado de opinión, a la vez que reflejaba lo extendidos que estaban los recelos ante el régimen de conciertos económicos:

“Sería una triste conclusión que la sangre derramada en el País Vasco se convirtiera en un valor de cambio y que el principal obstáculo para llevar la paz a Euskadi fuera el dinero. En cualquier caso, la pretensión de transferir recursos reales desde las zonas subdesarrolladas hasta las más ricas mediante privilegios fiscales poco tiene que ver, en teoría, con una causa tan noble y tan respetable como el derecho de las comunidades autónomas históricas a la autonomía”.⁷⁰⁶

El PNV celebró el *Alderdi Eguna* el 24 de septiembre. El discurso de Xavier Arzalluz, quien dijo que si el pueblo vasco no lograba sus reivindicaciones políticas seguirían sonando las metralletas, causó un enorme malestar en todos los partidos no nacionalistas, que lo interpretaron como un inadmisibles chantaje. El PSOE de Euskadi respondió con un comunicado en el que decía que las actitudes del PNV llevaban al pueblo vasco “a un callejón sin salida”.

A los socialistas les dolió especialmente que en los mítines los líderes peneuvistas dijeran que “si no llega a ser por los nacionalistas, no habiéramos conseguido nada en la

⁷⁰⁶ *El País*, 14-9-1978. Editorial: “El PNV y la Constitución”.

defensa del pueblo vasco”. Conviene poner en contexto aquellas declaraciones. La decisión del PNV de no sumarse al consenso constitucional fue acompañada de un discurso que convertía a los nacionalistas en los únicos capaces de conquistar cotas de autogobierno y derechos para el pueblo vasco. Enfrente, se metía en un mismo saco a todos los partidos de ámbito estatal, a los que se acusaba, por decirlo de algún modo, de colaboracionismo gubernamental. El gran pacto de Estado por la Constitución, del que se descolgaba el PNV, reforzaba esa imagen. Y ese discurso caló entre grandes capas de la opinión pública vasca, perjudicando especialmente a los socialistas. Si se añade que, como vemos, el Consejo General Vasco –con Rubial al frente- se sumía en el descrédito por la falta de competencias, no es de extrañar el declive del PSE.

Los debates constitucionales en el Senado llegaban a su fin y el nerviosismo en la clase política se multiplicaba a cuenta del apoyo o rechazo del PNV a la Constitución. En ese contexto, los Fueros, su naturaleza y significado, ocupaban un lugar destacado en los medios de comunicación, sobre todo en artículos de prensa escritos por políticos, historiadores y opinadores de distintas ideologías. Carlos Garaikoetxea, durante un mitin en Olite (Navarra), bajo el lema “Constitución-Fueros-Autonomía”, declaró:

“Atravesamos uno de los momentos más críticos de nuestra historia. Jamás hemos visto tanta beligerancia cuando encendemos la televisión, jamás hemos visto un enfrentamiento tan grande, jamás se ha combatido tanto al pueblo vasco. Cuando nos preguntan si aceptamos este modelo de Estado, y si somos o no independentistas, decimos una cosa sencilla: que antes de ninguna otra cosa éramos y somos vascos, que nos regíamos por nuestras propias instituciones antes de existir este Estado. Y si este Estado es capaz de conformarse de tal manera que quepamos los vascos, nosotros estamos dispuestos a formar parte de este modelo de Estado. Pero si este Estado persiste en su idea de que al pueblo vasco no se le debe reconocer que tuvo unas instituciones originarias propias, decimos que rechazamos este modelo porque queremos seguir siendo vascos y desarrollar nuestra propia identidad. Este es un precio que no podemos pagar por convivir con otros pueblos. Pero que conste que esta afirmación tiene un sentido positivo y es que queremos ensayar esa convivencia, formando parte de ese Estado”.⁷⁰⁷

A medida que se acercaba la votación final de la Constitución en el Senado y se esfumaban todas las posibilidades de que el PNV diera el sí, el pesimismo se instaló en

⁷⁰⁷ *El País*, 30-9-1978.

el resto de partidos democráticos. El diputado del PSOE por Guipúzcoa Enrique Múgica declaró a los medios de comunicación el 6 de octubre:

“El Partido Nacionalista Vasco jugaría un papel disgregador si se abstiene o vota no a la Constitución, lo que llevaría a una situación difícil para la convivencia en Euskadi. Desde una posición general abstracta, es diferente la abstención que el no. Desde una posición vivida allí [en el País Vasco], el problema es prácticamente igual. La izquierda *abertzale* pide al PNV que se abstenga y está capitalizando la abstención como un no a la Constitución y como un sí al separatismo”.⁷⁰⁸

No podemos olvidar que, en paralelo a la tramitación de la Constitución en Madrid y a todos los pasos políticos que, como estamos viendo, se iban dando en Euskadi, el año 1978 ETA incrementó de una forma brutal su escalada terrorista, cometiendo 261 atentados y asesinando a un total de sesenta y cinco personas, frente a las doce del año anterior. Algunas páginas más adelante analizaremos con detenimiento cómo fue la progresión de violencia durante aquellos meses.

Nadie podía concebir qué estrategia perseguía la banda, que estaba poniendo contra las cuerdas el proceso de democratización en España. Por un lado, la terrible intensificación de los atentados era percibida por la mayoría de la clase política como señal de la cada vez más urgente necesidad de encontrar una fórmula satisfactoria de autogobierno. Pero, por otro, no se nos escapa que dificultaba al Gobierno de Suárez para adoptar soluciones que pudieran interpretarse como concesiones a los terroristas. Era un auténtico círculo vicioso.

El 7 de octubre, el periódico nacionalista *Deia* llevaba en su portada una crónica en la que recogía las declaraciones de Abril Martorell realizadas al término de una reunión en el Congreso con representantes del PNV:

“Aquí no vamos a estudiar estatutos de autonomía ni vamos a estudiar nada mientras haya violencia. La violencia sólo va a conseguir que algunos estatutos se retrasen e incluso que se les dé carpetazo”.⁷⁰⁹

Dirigentes de todos los partidos de la oposición vasca salieron en tromba a criticar las palabras del vicepresidente del Gobierno.

⁷⁰⁸ *El País*, 8-10-1978.

⁷⁰⁹ *El País*, 8-10-1978.

La hemeroteca siempre resulta incómoda para los políticos. Un año después, en septiembre de 1979, esas afirmaciones tan tajantes del vicepresidente del Gobierno serían recordadas por sectores políticos de la derecha y por medios de comunicación como *El Alcázar*, que publicó un durísimo artículo, bajo el título “Crónica de una abyección”:

“El día 8 de octubre de 1978 insertaba *El País* el siguiente titular: ‘Abril Martorell: ‘No habrá estatuto vasco mientras persista la violencia’. Han transcurrido once meses desde entonces. Durante ese tiempo corrió la sangre con impunidad en las Vascongadas, y fuera de ellas, ante la pasividad del Gobierno. Hubo mayor violencia que nunca durante ese periodo, aun sin contar oficialmente las víctimas del Corona de Aragón. Y ahí tenemos el estatuto pactado en noches en la Moncloa y aprobado por la ponencia y la comisión correspondientes de la Cámara de Diputados, en uno de los espectáculos más aberrantes, sucios, hipócritas y condenables que ha conocido España desde la marcha de Fernando VII a Bayona para bordar vainicas en los calzoncillos de los generales de Napoleón”.⁷¹⁰

Volviendo a 1978, una de las respuestas más duras a Abril Martorell fue la del presidente del PNV, Carlos Garaikoetxea:

“Aquí la violencia la pueden provocar muchas gentes, y entre ellas las más interesadas en retrasar la autonomía para Euskadi. Yo me preguntaría quiénes pueden encontrar en declaraciones de este tipo el mejor juego a sus intenciones. Desde luego, este tipo de manifestaciones son propias de políticos que en esta democracia hablan aún de forma autocrática, como en las épocas franquistas”.⁷¹¹

El PNV celebró una Asamblea Nacional de carácter extraordinario el 30 de octubre, en la que se aprobó recomendar la abstención en el referéndum constitucional. Durante la rueda de prensa, Carlos Garaikoetxea anunció también que su formación ya había elaborado un proyecto de autonomía para el País Vasco, que iba a ser sometido de inmediato a enmiendas por sus afiliados para poder negociarlo a continuación con todas las fuerzas políticas vascas.

El 2 de noviembre, el CGV acordó adoptar el *Laurak-bat*, formado por los símbolos de Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya, como escudo del País Vasco. Se trataba, así, de simbolizar la pertenencia de Navarra al proyecto común. Las cadenas navarras,

⁷¹⁰ *El Alcázar*, 4-9-1979.

⁷¹¹ *El País*, 8-10-1978.

presentes en el *Laurak-bat*, eran la mejor manera de expresar ese deseo. Este escudo ya había sido utilizado por el Gobierno vasco durante la Guerra Civil y en el exilio.⁷¹² (Tres años después, la Diputación Foral de Navarra presentó un recurso ante el Tribunal Constitucional que, finalmente, en una sentencia de 1986 obligó a la supresión de las cadenas navarras del escudo oficial del País Vasco.)

El mismo día, 2 de noviembre, el Consejo General Vasco asumió al fin las primeras competencias, limitadas a algunas materias de agricultura, comercio, industria y urbanismo.

El año iba llegando a su final y la percepción general era que el CGV apenas servía para nada. Txiki Benegas relataría, tiempo después, la intrahistoria de la negociación estéril que mantuvo a lo largo de todo 1978 para la puesta en marcha de una policía autónoma, ejemplo claro del desgaste de los socialistas al frente del CGV por su descrédito:

“Con Martín Villa llevé a cabo negociaciones oficiales y otras de tipo oficioso o personal por espacio de un año. En todas nuestras entrevistas hablamos del tema de las policías autónomas. Al principio él siempre ponía como condición que aquéllas no fueran comunitarias, sino provinciales. Aceptaba la propuesta de transferir a las mismas algunas competencias en materia de orden público y, en principio, tenía ciertos reparos a que estuvieran controladas por el CGV. Cuando las negociaciones estaban avanzadas, se produjo la *semana trágica* –del 8 al 14 de julio– en el País Vasco: jóvenes muertos por las FOP en Sanfermines, cuesta de Aldapeta en San Sebastián, y los desmanes de la policía en Rentería. Mis duros ataques de entonces a Martín Villa y a las FOP congelaron la negociación. Hablé con Suárez, le expuse la difícil situación del País Vasco y la necesidad de crear una policía autónoma vasca como solución. Suárez me prometió que se estudiaría el tema y tuvimos luego una reunión con Martín Villa en la Moncloa. El clima de negociación se restauró y el 23 de octubre se acordó la creación de una comisión mixta para establecer una policía autónoma, que no quedaría definitivamente constituida hasta diciembre de 1978. El proyecto del Gobierno confería a las policías autónomas un carácter provincial y de dependencia de las respectivas diputaciones. Por el contrario, el CGV, aceptando esta dependencia, hacía hincapié en la necesidad de que la coordinación y el control de las tres policías recayeran en el ente preautonómico. Martín Villa proponía en su proyecto que las citadas policías custodiaran edificios, intervinieran en accidentes y catástrofes, dirigieran el tráfico y

⁷¹² DE PABLO, DE LA GRANJA, MEES y CASQUETE, 2012, p. 182.

mantuvieran el normal desarrollo del orden cívico, y podrían actuar en las ocasiones en que resultaran necesarias o convenientes colaborando con los cuerpos de seguridad del Estado. En enero de 1979, habiendo sido convocadas ya las elecciones de marzo, la negociación se atascó definitivamente cuando Martín Villa se negó aceptar –no hubo manera de convencerle- que la coordinación y el control de las policías debía ser reservado al CGV. Quedamos en reunirnos después de las elecciones, pero la comisión mixta murió allí. Fue una negociación baldía y una maniobra dilatoria del Gobierno de UCD”.⁷¹³

A mediados de noviembre, Francisco Letamendía dimitió como diputado, varios meses después de que se evidenciara su total distanciamiento de las directrices de Euskadiko Ezkerra. Fue sustituido en el escaño por Patxi Iturrioz. La que había nacido como coalición electoral fue legalizada como partido político la última semana de noviembre. El EMK –en el que militaba Iturrioz- no quiso seguir formando parte de Euskadiko Ezkerra. Por ello, en ese momento EE pasaba a contar con un solo parlamentario: el senador Juan María Bandrés.

También a mediados de mes, el PNV dio a conocer sus Quince puntos para la Pacificación de Euskadi, un documento elaborado por el partido con las premisas que, en su opinión, sentarían las bases para acabar con la violencia. El primero de ellos, el restablecimiento inmediato de los conciertos económicos para Vizcaya y Guipúzcoa. Otros puntos eran la creación urgente de una policía autónoma vasca, la potenciación del autogobierno del Consejo General Vasco a través de la inmediata transferencia de competencias, o el compromiso del Gobierno de no retrasar la celebración de elecciones municipales.

4.7. Elaboración del Proyecto de Estatuto de Autonomía

El PNV y el PSOE siguieron con sus encuentros bilaterales. Y el 10 de noviembre acordaron tener redactado un texto definitivo de proyecto de Estatuto de autonomía para las fechas de entrada en vigor de la Constitución, compromiso que obligaba a acelerar enormemente su redacción, puesto que la Carta Magna estaba cerca ya de ser promulgada.

⁷¹³ *El País*, 21-10-1979.

Por ese motivo, sin esperar siquiera a que se celebrara el referéndum constitucional, el Consejo General Vasco encomendó el 14 de noviembre a la Asamblea de Parlamentarios Vascos la elaboración del Proyecto estatutario.⁷¹⁴ Se estableció un plazo entre el 15 y el 25 de noviembre para que todos los partidos, instituciones y entidades que lo desearan pudieran presentar sus propuestas. Se llegaron a presentar hasta diecisiete anteproyectos: uno por cada partido –a excepción de las fuerzas de la izquierda *abertzale* agrupadas en HB que seguían sin participar en las instituciones democráticas-, más los presentados por instituciones como la Real Academia de la Lengua Vasca, la Diputación Foral de Álava, la Asociación de Padres de Alumnos de Colegios Nacionales de Guipúzcoa o el colectivo Kimu-Berri Taldea, formado por personalidades de la cultura vasca próximos a KAS.

Una anécdota de Alfredo Marco Tabar ayuda a comprender cómo fue aquel proceso en el que había tanta ilusión autonómica como inexperiencia de los partidos.

“En el grupo de UCD vasco no teníamos mentalidad estatutaria. Nosotros llegamos a presentar un borrador de Estatuto que era una copia casi calcada del de Cataluña. Hasta el punto de que en nuestro documento se quedaron erratas como que apareciera la palabra Cataluña a veces donde debía decir País Vasco. Esa es la verdad”.⁷¹⁵

El 28 de noviembre se celebró en Vitoria la primera reunión de trabajo de la ponencia. Ésta quedó integrada por: Garaikoetxea, Arzalluz, Cuerda, Sodupe y Guevara (PNV); Benegas, Iparraguirre, Maturana, Solchaga y Aguiriano (PSE); Bandrés y Onaindía (EE); Viana, Echebarría-Gangoiti y Mayor Oreja (UCD); Gregorio Monreal (ESEI); y Pedro Mendizábal (AP); y el senador Juan María Vidarte, que había formado parte de la candidatura del Frente Autonómico para la Cámara Alta, como independiente, y que fue elegido presidente de la ponencia, que sumó también a dos miembros extraparlamentarios: Roberto Lertxundi (PCE) y Zufía (Partido Carlista).

Uno de los recuerdos relatados por Onaindía en sus Memorias es especialmente gráfico de cómo se desarrollaron aquellos trabajos y qué defendían algunas formaciones:

⁷¹⁴ Sobre la elaboración, tramitación y aprobación del Estatuto de Autonomía Vasco, véase: PÉREZ ARES, M^a Isabel. “El Consejo General Vasco y el Estatuto de Autonomía, Redacción y Autonomía”.

file:///C:/Documentos/Dialnet-ElConsejoGeneralVascoYEIEstatutoDeAutonomia-793345.pdf

⁷¹⁵ Entrevista del autor a ALFREDO MARCO TABAR. 27-2-2016.

“Supuso un placer escuchar la intervención del representante de Falange, grupo extraparlamentario que no había tenido ningún representante, defendiendo la Euskal Herria tradicional, con sus Fueros y sus Juntas Generales, en vez del proyecto artificial de Euskadi”.⁷¹⁶

Lo más sencillo resultó dar luz verde a los primeros artículos del borrador de anteproyecto de Estatuto, referidos a la ciudadanía, banderas o lengua. Más espinoso fue el debate sobre la territorialidad. Al final, los ponentes consensuaron que cada Territorio Histórico tuviera una representación igual en el Parlamento Vasco, fijándose en aquel momento el número de veinte diputados por cada uno.⁷¹⁷ La referencia a Navarra quedó sin articularse (de hecho, el asunto no se resolvería hasta muchos meses después, en la negociación bilateral entre Suárez y Garaikoetxea en Moncloa).

La aprobación de la Constitución en el referéndum del 6 de diciembre dejó definitivamente abierta la puerta a la integración de Navarra en el País Vasco, gracias a la Disposición Transitoria cuarta. Pero, además, la Disposición Derogatoria reflejaba bien la diferencia entre la peculiaridad foral del Viejo Reino y la de las tres provincias vascas. Así, mientras se derogaba la Ley de 1839 para Guipúzcoa, Álava y Vizcaya, se mantenía vigente para Navarra. Téngase en cuenta que la Ley de 1839 fue la que dio origen a la Ley Paccionada de 1841, por la que, si bien se habían liquidado las instituciones del Antiguo Reino, se había mantenido el reconocimiento de su peculiaridad diferencial, materializado por ejemplo en un régimen administrativo-económico especial que ya no perdería nunca.

El 7 de diciembre, sólo un día después del referéndum constitucional, el borrador del anteproyecto de Estatuto vasco fue aprobado por mayoría en la ponencia del CGV, durante una reunión celebrada en Vitoria. Los socialistas no firmaron el texto en protesta por el modo en que se había dado el visto bueno a los artículos, ya que pretendían que algunas partes fueran aprobadas por consenso y no por simple mayoría en la votación. Era también una rabietta porque el partido se había llegado a sentir aislado ante los *sorprendentes* acuerdos que adoptaban el PNV y UCD. Los socialistas creían inconcebible que salieran adelante artículos sin su respaldo, cuando ellos eran en ese momento, no lo olvidemos, la primera fuerza política del CGV, ya que se sumaban los votos obtenidos en las tres provincias vascas y en Navarra.

⁷¹⁶ ONAINDÍA, 2004, p. 324.

⁷¹⁷ GUEVARA, 1982, p. 127.

El PSE denunciaba que ese Estatuto convertiría al País Vasco en un “paraíso fiscal” e impediría la actuación de las Fuerzas de Orden Público españolas, salvo estado de excepción o petición expresa del Gobierno Vasco. Y recriminó públicamente a los parlamentarios vascos de UCD que apoyaran el texto. Por su parte, el PNV acusó a los socialistas de que su propuesta de conciertos sólo tenía de ellos el nombre, puesto que reducían toda la figura hacendística a un problema puramente de ingresos y de pagos, de simple sustitución del Estado central por parte de las Diputaciones en la función recaudatoria, pero sin capacidad normativa ninguna.

Ya hemos dejado claro con anterioridad, pero conviene insistir en ello, que los socialistas, a pesar de reivindicar desde el inicio de la Transición el autogobierno vasco y de exigir inicialmente la restauración del Estatuto del 36, no veían con buenos ojos el sistema de los conciertos, lo que no dejaba de plantear cierta incoherencia; sin embargo sería uno de los asuntos en los que acabaría cediendo para propiciar el consenso en torno al Estatuto de Guernica. Así lo recuerda José Antonio Maturana:

“Al PSOE le costó aceptar el tema del concierto. Benegas, yo y algunos más de la dirección del partido en el País Vasco nos trasladamos a hablar con Felipe González... Le convencimos de que era una situación que no se podía rechazar. Para el PNV era una condición *sine qua non* de la autonomía, luego había dos provincias que ya lo tenían, Álava y Navarra, y quitárselos a esas dos provincias nos iba a suponer un baldón inexplicable... Se decía, bueno, luego ya les daremos la vuelta para que sean más solidarios... Luego eso ha sido imposible... Convencimos a Felipe, a Alfonso Guerra, que también se oponía a los conciertos... Se cedió muchísimo por parte de los partidos estatales para atraer a los nacionalistas al consenso constitucional, a la lucha contra ETA... Se cedió mucho, hubo mucha generosidad”.⁷¹⁸

Tras la reunión de la ponencia del CGV, se dieron cinco días para la presentación de enmiendas, que serían después defendidas y debatidas en el plazo de otros cinco días más. Lo cierto es que el anteproyecto firmado dejó solo en sus críticas al PSOE. El PNV, muy satisfecho, lo consideró “comparable al Estatuto del 36 y superior en algunos aspectos”. Y tanto los representantes de UCD como los de Euskadiko Ezquerria lo apoyaron. Uno de los asuntos contra los que más críticos se mostraron los socialistas fue con el sistema de concierto económico aprobado, porque, aunque el PSOE aceptó a regañadientes la fórmula, seguía insistiendo en que no debía traducirse en ningún tipo

⁷¹⁸ Entrevista del autor a JOSÉ ANTONIO MATURANA. 21-11-2013.

de privilegio fiscal ni al derecho de las haciendas autónomas a establecer en el País Vasco un sistema tributario que diera como resultado una presión fiscal inferior a la del resto de España.

En la UCD del País Vasco, la votación del anteproyecto provocó una gran crisis, ya que el respaldo dado al texto por el diputado vizcaíno Juan Echevarría Gangoiti fue desautorizado después, públicamente, por el secretario general de la formación, Jesús María Viana.

El 11 de diciembre, los miembros de la comisión política del Consejo General Vasco se reunieron en Madrid con el ministro Martín Villa. Éste les advirtió que el anteproyecto de Estatuto vasco superaba el techo constitucional en varios artículos, como el concerniente al orden público, que tachó de “inconstitucional”.⁷¹⁹

Alrededor de trescientas enmiendas al borrador de estatuto fueron presentadas hasta el 15 de diciembre. Las siguientes fueron jornadas muy intensas para discutir las y aprobarlas o rechazarlas, en cada caso. En esa fase se sumaron a la Ponencia dos políticos extraparlamentarios, Lerchundi (PCE) y Zufia (Partido Carlista). Fue también en aquellos días cuando se introdujo, a instancias del PNV y de EE, la Disposición Adicional del Estatuto que tantos ríos de tinta haría correr sobre la “no renuncia del Pueblo Vasco a los derechos históricos que le hubieran podido corresponder en virtud de su historia”, y que fue uno de los asuntos que se abordaron en la negociación bilateral entre Suárez y Garaikoetxea.

En la madrugada del 24 de diciembre, tras una jornada maratónica, la Asamblea de Parlamentarios Vascos, reunida en San Sebastián, aprobó el texto del anteproyecto de Estatuto, por veintiocho votos a favor y una única abstención, la del diputado alavés Pedro Morales, independiente desde septiembre, cuando se había dado de baja de UCD. Antes de que acabara el año, la Diputación de Álava aprobó una moción en la que se declaraba disconforme con el borrador, por considerar que no preservaba los derechos y peculiaridades de cada territorio histórico, un argumento casi idéntico al esgrimido por los navarristas para rechazar la integración de la Comunidad Foral en Euskadi.

El 29 de diciembre, en una carrera contra reloj, varios parlamentarios vascos presentaron ante el Congreso el texto estatutario, minutos antes de que hicieran lo

⁷¹⁹ *El País*, 13-12-1978.

mismo los parlamentarios catalanes. Para ello, se llegó incluso a alquilar una avioneta para que trasladara a los representantes vascos hasta Madrid. De esta forma, se aseguraban que el Estatuto de Euskadi sería el primero en tramitarse en la Cámara. Comenzaba ahí un largo y complejo proceso de negociación política que culminaría con la aprobación del Estatuto de Guernica, un asunto que, como veremos en otro capítulo, se prolongó durante todo 1979.

4.8. Violencia y negociación con ETA a lo largo de 1978

Dice Juan Pablo Fusi que en 1978 se vivió la “ilusión autonómica”.⁷²⁰ Se refiere a la creencia de que la aprobación de las autonomías pondría fin al problema de los nacionalismos en el encaje de España y al de la violencia de ETA. Pronto se disipó tal ilusión. Aunque el año 1978 comenzó, como hemos visto, con la preautonomía aprobada en el País Vasco, y a pesar de que tanto el proceso de elaboración de la Constitución como, posteriormente, el de un Estatuto para Euskadi eran la evidencia de que la democracia plena y el autogobierno sólo eran cuestión de tiempo, la violencia etarra fue cada vez más intensa. Durante todo el año 1978, ETA cometió 261 atentados (frente a los casi 80 registrados en 1977) y asesinó a 65 personas (frente a las 12 del año anterior): prácticamente un muerto cada cinco días.⁷²¹ El activismo etarra desbordó todas las previsiones y se convirtió en un eficaz y peligrosísimo instrumento desestabilizador.

En vísperas de la Nochebuena –todavía de 1977–, el diario *abertzale Egin* había publicado que el Gobierno de Suárez estaba dispuesto a negociar una tregua con ETA-militar para que la organización pusiera término a la escalada de violencia emprendida en los últimos meses, a cambio de la legalización de los tres partidos *abertzales* que aún permanecían en la ilegalidad (HASI, LAIA y EIA).⁷²² El último ataque acababa de producirse apenas unos días antes, el 18 de diciembre, cuando un comando asaltó la central nuclear de Lemoniz, resultando gravemente herido un etarra durante el enfrentamiento con efectivos de la Guardia Civil.

⁷²⁰ FUSI, 2000, p. 276.

⁷²¹ DOMÍNGUEZ IRIBARREN, 2000, p. 350.

⁷²² *Egin*, 23-12-1977.

Como veremos más adelante, a lo largo de 1978 se produjeron algunos intentos de negociación entre el Gobierno y ETA (ya hemos dejado constancia de que antes había habido contactos en Ginebra a finales de 1976 y varios intentos de diálogo durante toda la primera mitad de 1977 por parte del Gobierno de Suárez, a través de distintos intermediarios, con el fin de sentar las bases para una posible negociación y de lograr, sin éxito, que ETA decretara una tregua antes de las elecciones generales).

Moncloa contaba entonces con tres canales de comunicación con las dos ramas de ETA: por un lado, el gobernador civil de Guipúzcoa, Antonio Oyarzábal, el abogado del PNV, Joaquín Aperribay, y el también abogado Iñaki Esnaola –los tres desplegaron todos sus contactos para poder acceder a la banda-; por otro, el periodista José María Portell –quien, como ya hemos visto, ya había protagonizado contactos-; y, por último, Txiki Benegas.⁷²³ El dirigente socialista intentó a comienzos del año entrevistarse con el dirigente etarra Argala en el País Vasco francés como intermediador no oficial del Gobierno, pero no lo logró.⁷²⁴ Posteriormente, ya como consejero de Interior, redoblaría sus esfuerzos.

En la madrugada del 2 al 3 de enero de 1978, la policía realizó una vasta redada en Rentería (Guipúzcoa) y algunas zonas próximas para tratar de encontrar a los autores materiales y sus cómplices de los robos de dinamita y atentados que se habían registrado en las últimas semanas en el País Vasco. Fueron detenidas quince personas. Este tipo de operaciones eran habituales, aunque en ocasiones como ésta resultaban más espectaculares por el alto número de efectivos que intervenían y el hecho de que se produjeran en plena madrugada. Uno de los detenidos aquel día fue Antonio García Nadal, miembro de HASI, que al día siguiente hizo público un duro comunicado:

“Cuando el partido gubernamental y los que con él colaboran se aprestan a convencernos de que la democracia en Euskadi es ya un hecho, la detención de estas 15 personas y la forma en que se ha producido (...) nos recuerda los mejores años de la dictadura y sus tristemente famosos estados de excepción”.⁷²⁵

La violencia era, tristemente, algo demasiado cotidiano en las calles de Euskadi, provocada por ETA y sus colectivos de apoyo, pero también por organizaciones que estaban justamente en sus antípodas ideológicas. Así, por ejemplo, en la madrugada del

⁷²³ ÁGUILA SÁNCHEZ, 2011, p. 159.

⁷²⁴ EGAÑA y GIACOPUCCI, 1992, p. 53.

⁷²⁵ *Anuario de Euskal-Herria. 1978, 1987*, p. 23.

11 de enero del 78, una banda ultraderechista autodenominada Comando Adolfo Hitler, colocó una bomba en una pequeña lonja de Galdácano, destinada a venta de periódicos, propiedad de Juan Gurtubay, quien había pertenecido al batallón nacionalista Arana y Goiri durante la Guerra Civil. Tres días después, el entonces director de *El Correo Español-El Pueblo Vasco*, Antonio Barrena Ballarín, sufrió una brutal agresión de dos desconocidos cerca de su domicilio, en Lejona, que le provocó la pérdida de un ojo. La autoría de este ataque nunca fue esclarecida.

Esta clase de episodios violentos resultaban demasiado frecuentes y generaban un clima de inseguridad y de crispación que hace falta tener muy en cuenta para poder comprender el trasfondo de toda la evolución político-social en los convulsos años de la Transición que estamos abordando a lo largo de las páginas de este trabajo.

El 30 de enero, ETA hizo llegar al Gobierno un comunicado, ampliamente difundido por los medios, con sus exigencias para abandonar la lucha armada: la amnistía total, la legalización de todos los partidos políticos, la expulsión de Euskadi de los cuerpos policiales del Estado, el reconocimiento de la soberanía nacional del pueblo vasco, el euskera como lengua oficial y un control de las Fuerzas Armadas con sede en Euskadi por parte del Gobierno autónomo, entre otras.

Ese mismo día se celebró una cumbre de fuerzas políticas y sociales en San Sebastián, convocada por PSOE, PCE, UGT y CCOO, en la que éstos trataron de consensuar con el resto de asistentes –en total, dieciocho partidos y cuatro centrales sindicales, incluidos PNV, EMK, ORT, ESEI, PTE, LAIA y HASI- un documento para condenar la violencia de ETA. No lo lograron. Ninguno de los demás partidos se sumó a la iniciativa de los convocantes. LAIA y HASI –integrados en KAS- abandonaron la reunión antes de que acabara. El portavoz de un grupo de los partidos de izquierda presentes declaró a la prensa:

“Nosotros consideramos que la lucha armada, en estos momentos, es un error político, pero es completamente inadmisibile la actitud de los convocantes que piden a ETA que dé por finaliza su acción armada, cuando una gran parte de los partidos presentes en la reunión con representación parlamentaria no han hecho nada ni lo están haciendo para

que el Gobierno disuelva unas fuerzas de orden heredadas de la dictadura, principales detentadoras y responsables de la violencia existente en Euskadi”.⁷²⁶

Aquella iniciativa sirve para comprender que a principios del año 78 todavía se mantenía por un partido como el PSOE de Euskadi cierta esperanza en que se podía colaborar con las formaciones *abertzales* más claramente de la órbita de ETA militar para lograr entre todos el fin del terrorismo. A pesar de que la distancia ideológica entre los socialistas y los miembros de KAS ya era abismal, y de que los primeros no dejaban de sufrir el boicot público, tachados de *españolistas* y *sucurselistas*, aún era relativamente frecuente ver compartiendo espacios a todos los partidos a los que no hacía casi nada les había unido la clandestinidad y la oposición antifranquista.

Esos frágiles lazos y puentes no tardarían en dinamitarse casi por completo. Ocurrió con la aprobación de la Constitución, a finales del año, que inauguraba una etapa de plenas garantías democráticas en España. Desde ese momento, los contactos e intentos de mantener una interlocución abierta entre los partidos llamados reformistas y la izquierda *abertzale* englobada en HB serían tan anecdóticos como difíciles, y casi siempre limitados a contactos entre dirigentes políticos a título individual.

Varios de los partidos antes mencionados volvieron a reunirse días después del fallido encuentro. En el intervalo, y tras las críticas recibidas, el PSOE y el PCE rehicieron su documento inicial sobre la violencia e incluyeron también una alusión directa a la “violencia institucional que el Gobierno de UCD ejerce sobre Euskadi” como uno de los problemas para lograr la pacificación del País Vasco. Pero, aun así, siguió resultando imposible sumar a todas las fuerzas políticas vascas opositoras en torno a un documento común que sirviera como aldabonazo para acabar con la violencia. El secretario general del Partido Comunista de Euskadi, Roberto Lertxundi, fue un paso más allá y propuso como una vía para el acuerdo el nombramiento de una comisión que se entrevistara, por un lado, con ETA militar para pedirle el abandono de la lucha armada, y, por otro, con el Gobierno, para hacerle ver su responsabilidad en la llamada *violencia institucional*. Obsérvese hasta qué punto se culpabilizaba entonces al Ejecutivo del clima tan irrespirable que se vivía en Euskadi.

La elección del socialista Txiki Benegas como consejero de Interior del Consejo General Vasco recién formado también pretendió activar canales de diálogo entre los

⁷²⁶ *El País*, 1-2-1978.

partidos parlamentarios y la *izquierda abertzale* y ETA. A primeros de febrero, Benegas valoró positivamente las nuevas condiciones hechas públicas por la banda para establecer una tregua.⁷²⁷ Benegas, desde la Consejería de Interior, impulsaría en los siguientes meses una iniciativa de pacificación, en permanente contacto con todos los partidos, que pivotaba sobre el diálogo político “sin exclusiones”, lo que incluía a ETA. Para su sorpresa y malestar, una de las formaciones que acabaron rechazando el plan fue el Partido Comunista de Euskadi. Su dirigente Ramón Recalde se mostró rotundo, tras un encuentro mantenido con Benegas en septiembre del 78 para abordar esta cuestión: “Las negociaciones con ETA, aparte de los costos políticos que implican, priman el terrorismo”,⁷²⁸ declaró. Debemos poner en contexto aquel intento de Benegas y tener en cuenta que se produjo a lo largo de todo el año, en paralelo a las arduas negociaciones de todos los partidos parlamentarios en Madrid para aprobar una Constitución. Muchos temían entonces que la violencia etarra, que no hacía sino incrementarse, hiciera descarrilar el delicado proceso hacia la democracia.

En marzo, tras el asesinato llevado a cabo por ETA militar del ex sargento de la Guardia Civil José Acedo Panizo, grupos de *incontrolados* de extrema derecha sembraron el pánico en San Sebastián los días 10 y 11, con una oleada de ataques violentos contra personas e inmuebles. Este asunto de los *incontrolados* fue uno de los más espinosos en la relación entre Txiki Benegas como consejero de Interior del CGV, y Martín Villa, titular de Interior. De hecho, en el encuentro de ambos en Madrid en abril, Benegas le entregó un informe realizado por su consejería sobre las acciones de los *incontrolados* y la identidad de algunos de ellos (tres fueron detenidos casi de inmediato). El punto de fricción fue la actuación del Gobierno Civil de Guipúzcoa respecto a estos grupos ultraderechistas. Las acusaciones de dejación y connivencia eran una tónica común de todos los partidos de la oposición, algo que negaba reiteradamente el Gobierno. Sin embargo, el 5 de octubre de aquel año, 1978, la agencia Europa Press hizo público un informe elaborado por la Comisaría de Policía de San Sebastián para el ministro del Interior en relación con la actuación de elementos *incontrolados* de la extrema derecha en San Sebastián, y entre otras cosas se señalaban las evidencias que

⁷²⁷ MICCICHÈ, 2009, p. 149.

⁷²⁸ *El País*, 9-9-1978.

existían sobre la presunta participación de algunos componentes de las Fuerzas del Orden Público.⁷²⁹

El 13 de marzo, decenas de miles de personas participaron en una manifestación cerca de la central nuclear vizcaína de Lemóniz para exigir que no entrara en funcionamiento. El grito “ETA, Lemóniz, goma-dos” fue el más repetido -el lema empezó a ser habitual en muchas marchas desde que se oyó por primera vez en la manifestación del 3 de marzo en Vitoria con motivo del aniversario de las víctimas de 1976-. En cabeza de la marcha se situaron los parlamentarios de Euskadiko Ezkerra, Juan María Bandrés y Francisco Letamendía. Éste llegó a decir que David Álvarez, el terrorista que había resultado herido -y finalmente fallecido en diciembre- al tratar de asaltar la central, era el “primer mártir de Lemóniz”. Cinco días después, ETA colocó una potente bomba en la zona del reactor, causando la muerte de dos trabajadores e hiriendo a otros catorce.

El 15 de abril, tres personas, militantes de la Triple A, fueron detenidas en San Sebastián, como supuestos integrantes de las bandas de incontrolados que habían protagonizado numerosos incidentes en la capital guipuzcoana. Una de las exigencias del Consejo General Vasco al Gobierno era precisamente que centrara todos sus esfuerzos en acabar con la violencia y la impunidad de los incontrolados.

A mediados de abril, el periódico *Deia* publicó que hasta el 50% de los funcionarios del Cuerpo General de Policía que prestaban servicio en el País Vasco habían solicitado su traslado a otros puntos de España, aprovechando la reorganización del cuerpo que se estaba acometiendo.

Una nueva cadena de atentados en mayo de 1978 volvió a sembrar la desesperanza en el País Vasco y Navarra. El día 9 de ese mes, ETA hizo explotar en Pamplona una bomba al paso de un coche en el que viajaban cuatro guardias civiles. Uno de ellos, Manuel López González, murió pocas horas después en el hospital. La noche del mismo 9 de mayo, en San Sebastián fue ametrallado por dos terroristas un Land Rover con otros cuatro guardias civiles en su interior. Dos de ellos perdieron la vida. Dos días después, dos presuntos militantes de ETA resultaron muertos en Guernica a

⁷²⁹ Anuario de Euskal-Herria. 1978, 1987, p. 290.

consecuencia de los disparos efectuados por varios miembros de la Guardia Civil tras desobedecer la orden de alto cuando se disponían a coger un coche robado.

La intensificación de la violencia por parte de la banda terrorista provocó un enorme desasosiego político. La lectura que más se escuchaba en ese momento era que se había llegado a un callejón sin salida, porque nadie entendía cómo los importantes pasos políticos dados –legalización de la ikurriña, amnistía, elecciones generales, legalización de la mayoría de los partidos políticos y tolerancia de los aún ilegales, aprobación de la preautonomía y creación del Consejo General Vasco- no sólo no habían contribuido a pacificar Euskadi, sino que parecía que la espiral de la violencia cada vez iba a más.

Con ese telón de fondo, en la primavera de 1978 se multiplicaron las voces de dirigentes políticos de toda España pidiendo una negociación con ETA para acabar con su ofensiva armada. Uno de ellos fue Felipe González. El 15 de mayo, *Hoja del Lunes* de Bilbao publicó estas declaraciones suyas: “Dicho con toda la responsabilidad que ello comporta, desde el punto de vista político, debo decir que soy partidario de negociar con ETA”.

Por su parte, el diputado de Euskadiko Ezkerra, Francisco Letamendía, declaró a finales de mayo:

“Si figurara en la Constitución el derecho a la autodeterminación, desaparecerían en Euskadi las fuerzas que, por el solo hecho de que su existencia sea ilegal, emplean métodos ilegales. El reconocimiento constitucional del derecho a la autodeterminación reconvertiría a esas fuerzas a la acción pacífica”.⁷³⁰

Sólo unos días después, el 6 de junio, Txiki Benegas ofreció una rueda de prensa en Madrid que no debemos pasar por alto. Insistió en la necesidad que ya había reiterado muchas veces de negociar con ETA –hemos visto que le respaldaba el propio Felipe González- y se consideró partidario, “a título personal”, de la autodeterminación por estimar que podría ser un hecho muy útil para que ciertas fuerzas no pudieran escudarse en realidades falsas. Una declaración así por parte de un dirigente socialista tan cualificado –Benegas era en ese momento diputado en las Cortes constituyentes, pero también el consejero de Interior del CGV- no llamaba demasiado la atención, por cuanto

⁷³⁰ *El País*, 26-5-1978.

el PSOE, como sabemos, llevaba años defendiendo el derecho de autodeterminación. Pero a estas alturas de 1978 las cosas empezaban a ser bien distintas. Se avanzaba a marchas forzadas en la negociación de la Constitución y los socialistas ya necesitaban desmarcarse de esa apelación a la autodeterminación tan incómoda para los poderes establecidos.

De hecho, como veremos en el siguiente capítulo, Letamendía se quedó prácticamente solo defendiendo la constitucionalización del derecho de autodeterminación durante un pleno celebrado en el Congreso de los Diputados a finales de julio. Y, desde luego, ningún socialista, Benegas incluido, votó a favor, pese a que no parece muy probable que en apenas unas semanas hubiera dejado de estar a favor “a título personal”.

Las cuatro diócesis vascas publicaron a finales de mayo un estudio, titulado “Acción política y violencia”, en el que analizaban el clima de tensión social de Euskadi. Una de las conclusiones era que no se podía considerar únicamente como violencia la ejercida contra la integridad física de las personas. Y se señalaba que el pueblo vasco, al igual que otros, aún no contaba en las instituciones con un cauce adecuado para la expresión de su identidad vasca. Era una presión más, en este caso de la Iglesia vasca, al Gobierno central para exigir un avance rápido en el autogobierno. Porque, de momento, la preautonomía estaba tan absolutamente vaciada de competencias que servía para bien poco.

Los pronunciamientos de diferentes dirigentes sobre la conveniencia o rechazo de negociar con ETA ocupaban buena parte del debate político. El Gobierno mantenía el discurso público de que no cabía contacto con los terroristas. Pero lo cierto es que Moncloa había ofrecido a finales del invierno a ETA militar la celebración de una reunión, de nuevo en Ginebra. La propuesta era de tal altura que el compromiso gubernamental era que acudiera como interlocutor directamente el ministro del Interior, Rodolfo Martín Villa.⁷³¹

La banda, por su parte, lanzó un comunicado a mediados de junio en el que exigía al Ejecutivo que reconociera públicamente la necesidad de la negociación. ETA quería un proceso de diálogo con luz y taquígrafos. Y eso fue lo que frustró que el encuentro

⁷³¹ ÁGUILA SÁNCHEZ, 2011, p. 159.

ofrecido por el Gobierno se celebrara. Así lo relata en sus Memorias el propio Martín Villa:

“No desechamos ninguna posibilidad, y cuando a principios de 1978 se me hicieron algunas indicaciones por parte de Benegas en el sentido de explorar la utilidad que se derivaría de contactar con ETA, se aceptó en principio hablar con ellos, cosa que yo haría a mi regreso de Costa Rica... Pero las exigencias que formulaban los dirigentes de ETA eran inaceptables. Ellos pretendían unas negociaciones de ‘Estado a Estado’. Estaba en juego la dignidad de España y de su Gobierno y se rechazaron las conversaciones”.⁷³²

A finales de junio, tras varias reuniones entre un interlocutor vasco y el ministro Martín Villa, el consejero de Interior, Txiki Benegas, informó a representantes de KAS –HASI y LAIA, fundamentalmente- de que el Gobierno preparaba las bases para una inminente negociación con la banda. Se barajaba que algún organismo internacional ejerciera como mediador. Las condiciones de ETA a Benegas volvieron a ser las mismas que ya habían manifestado meses antes, y que habían hecho imposible el encuentro con Martín Villa: publicidad de los contactos y discusión en torno a los puntos que conformaban la alternativa KAS. Benegas trató de convencer a dirigentes destacados de HASI de que KAS podía suplantar a ETA en la negociación en Madrid y de que ésta era viable.

El 29 de junio, en una reunión de KAS se informó de los encuentros y propuestas de Benegas. En el acta de la reunión se decía:

“Les han planteado que vayan a Madrid para celebrar una reunión previa con representantes del Gobierno, que posteriormente sería publicada. Les ha dicho que iba a Madrid (Benegas) a intentar frenar la idea de una fuerza represiva en Euskadi Norte y preguntar cómo se ven las conversaciones con KAS. Les ha ofrecido la posibilidad de Policía municipal y foral, pero con mandos del Ejército español. En general se valoran (por KAS) como negativas estas conversaciones y se decide cortarlas”.⁷³³

Un día antes se produjo el asesinato del periodista José María Portell, director de la *Hoja del Lunes* de Bilbao y redactor jefe de *La Gaceta del Norte*. Dos miembros de ETA militar le dispararon varios tiros de pistola el 28 de junio, cuando se dirigía a su

⁷³² MARTÍN VILLA, 1984, p. 171.

⁷³³ EGAÑA y GIACOPUCCI, 1992, p. 54.

trabajo. Portell había mantenido contactos con ETA durante los secuestros de Zabala, Huarte y Arrasate. Había intentado mediar también para que la banda decretara una tregua en vísperas de las primeras elecciones democráticas de junio del 77. Y en ese momento mantenía contactos con ETA político-militar de cara a una posible negociación con el Gobierno. Además, Portell, uno de los máximos especialistas sobre ETA, preparaba un libro sobre *Pertur*, el dirigente etarra desaparecido, partidario al parecer del abandono de la lucha armada.

Su crimen fue un durísimo golpe para quienes esperaban que se pudiera avanzar una negociación. Onaindia recuerda en sus Memorias que el atentado sólo se explicaba por el pánico de una ETA que se había reconstituido poco antes por los *berezis* (disidentes de ETApM), que no estaban de acuerdo con las negociaciones de Ginebra. Como dice Onaindia:

“La negociación indudablemente planteaba algún debate en la organización. La manera de cortarlo era, como siempre, por las armas, el instrumento que manejaban mejor, y así habían llegado a asesinar precisamente a otro emisario del Gobierno”.⁷³⁴

El PCE-EPK convocó una manifestación el 28 de junio por la tarde en Portugalete para condenar el crimen de Portell, con una pancarta cuyo lema era “Estamos hartos de violencia y asesinatos”. El hecho es relevante, porque hay que tener en cuenta que a estas alturas de la Transición los atentados de ETA todavía no iban seguidos de concentraciones de repulsa.

Casi seguido, el Gobierno aprobó un Decreto-ley sobre terrorismo para poder combatirlo de manera más eficaz. El PNV criticó que se recurriera a una medida excepcional saltándose el trámite parlamentario de aprobación de una ley. El ministro del Interior, Martín Villa, prometió que se iban a administrar las medidas antiterroristas “con exquisito cuidado”. “Yo tengo la exclusiva responsabilidad y respondo de que en su puesta en práctica no vamos a pasarnos un solo punto”, declaró en rueda de prensa.⁷³⁵

El 30 de junio, EIA emitió un comunicado en el que denunciaba torturas en la comisaría de Bilbao a varios detenidos, presuntamente relacionados con ETA, por su supuesta participación en el asalto al Gobierno Militar de San Sebastián unos días antes, el 18 de junio. La Jefatura Superior de la Policía lo desmintió en el acto. El senador

⁷³⁴ ONAINDIA, 2004, p. 263.

⁷³⁵ *El País*, 2-7-1978.

Juan María Bandrés anunció que estudiaba la posibilidad de presentar una interpelación a la Cámara Alta sobre la denuncia de torturas.

Apenas unos días después, ETApM emitió un comunicado en el que justificaba el aumento de las acciones directas contra el aparato del Estado porque

“las fuerzas de represión han lanzado una ofensiva contra Euskadi con varios muertos y heridos en los controles de carretera, torturas a los revolucionarios detenidos los últimos días, promulgación por parte del Gobierno, con el apoyo del PSOE y el PCE, de la Ley de Antiterrorismo, que supone de hecho un estado de excepción brutal y permanente contra nuestro pueblo, y el no reconocimiento de las más elementales aspiraciones autonómicas de Euskadi en el proyecto de Constitución”.⁷³⁶

El 2 de julio, un comando de la Triple A ametralló en San Juan de Luz (Francia) al ex dirigente de ETA Juan José Etxabe y a su esposa, Begoña Arregi, que murió al instante. Al día siguiente, numerosas localidades de Guipúzcoa decretaron una huelga general y convocaron manifestaciones de repulsa contra este atentado de la extrema derecha. Nadie dudó entonces de que el ataque era la respuesta ultra al asesinato de Portell.

Días después, el 8 de julio, tuvo lugar la sangrienta jornada de Sanfermines en Pamplona, otro de los momentos de máxima tensión durante la Transición. Los hechos se desencadenaron cuando una compañía de policías antidisturbios entró en la plaza de toros, tras la corrida, para retirar una pancarta que de pronto desplegaron decenas de jóvenes de varias peñas que saltaron a la arena, en la que se pedía libertad para los presos. Los *grises* entraron al coso con una violencia más que desproporcionada y mataron al joven Germán Rodríguez de un balazo en la frente. La tensión en los días previos a los Sanfermines era altísima. Y en torno a doscientos agentes de la Policía Armada custodiaban las inmediaciones de la plaza durante la corrida de toros para evitar algún incidente. Sin embargo, fue su acción tan duramente represiva la que provocó el caos aquel día en la ciudad. Muchos de los casi 20.000 asistentes al festejo taurino se dispersaron por las calles adyacentes al coso, en las que tuvo lugar una auténtica batalla campal con los antidisturbios, arrojando toda clase de objetos. Más de dos centenares de personas resultaron heridas, algunas de gravedad.

⁷³⁶ *El País*, 4-7-1978.

Con posterioridad, el caso se judicializó tras la querrela contra el entonces comisario jefe de Policía de Pamplona –a quien se responsabilizó de los hechos- y varios comandantes y oficiales de la Policía Nacional que dirigieron la actuación de las fuerzas del Orden. Pero la causa quedó archivada. E igual que había ocurrido tras los Sucesos de Vitoria o de Montejurra, en este caso tampoco hubo ninguna asunción de responsabilidades políticas, lo que profundizó la sensación de impunidad de una Policía que seguía actuando con prácticas represoras más propias de la Dictadura que de la Democracia que se pretendía iniciar.

Tras los dramáticos sucesos de Pamplona, en numerosas localidades del País Vasco y Navarra se convocaron manifestaciones de repulsa. En la de San Sebastián, el 11 de julio, murió otro joven, José Ignacio Barandiarán (diecinueve años), por un disparo de los agentes antidisturbios durante los enfrentamientos que se registraron con los manifestantes.

El Consejo General Vasco emitió un comunicado en el que condenó enérgicamente “la actuación de unas fuerzas que, lejos de resolver los problemas de orden público, los agravan con su actuación desmedida y con la permanente utilización de armas de fuego causantes de daños irreparables”. Txiki Benegas fue rotundo:

“Actuaciones como las de Pamplona y San Sebastián provocan y justifican la actuación de ETA. Si en la plaza de toros de Pamplona hubiera estado al mando de las fuerzas del orden público un vasco conocedor de los Sanfermines, jamás se hubiera producido la intervención de estas fuerzas en la forma en que se efectuó”.⁷³⁷

El periódico *El País* se mostró especialmente duro con el Gobierno y con el PNV en su editorial del 11 de julio:

“La ley antiterrorista ha demostrado ya la conocida ineficacia que todas las leyes antiterroristas del mundo tienen. El problema en el País Vasco es político y sólo medidas políticas podrán curar las llagas con la ayuda adicional del tiempo. La policía y la guardia civil actúan en el País Vasco sin cobertura social alguna. Jamás hay testigos, pistas ni confidencias. El pueblo vasco, atemorizado sin duda por la amenaza terrorista, no lo está menos por la amenaza policial. No se trata sólo del recuerdo de la actividad de la fuerza pública durante el antiguo régimen, que empleó la tortura como sistema habitual de trabajo. Tampoco el que muchos de los profesionales de estos métodos sigan

⁷³⁷ *El País*, 12-7-1978.

al frente de la policía del señor Martín Villa. Es sobre todo la imagen, no borrada por quienes debieran hacerlo, de esa especie de heroísmo vasco con que todavía se rodea a los jóvenes etarras. Las fuerzas políticas nacionalistas y concretamente el PNV con sus ambigüedades y vacilaciones, han hecho posible que muchos vascos no distingan hoy las hondas diferencias que separan la lucha armada contra la dictadura de la lucha armada contra la democracia. El mantenimiento del Gobierno vasco en el exilio no resulta así solamente una bufonada política, sino un delito, de esa traición contra las instituciones democráticas que se quieren levantar en este país. Si el PNV y el resto de las fuerzas políticas vascas no se esfuerzan, sin temor a perder votos, por aislar social y políticamente a ETA, ETA seguirá existiendo con la complicidad pasiva de un sector no desdeñado de la población. Y no hay guardia civil que pueda con eso. (...) También la Iglesia vasca se muestra hoy nuevamente ambigua e indecisa frente al fenómeno terrorista. (...) Mientras tanto, la policía suma error tras error. Cada día es mayor el número de víctimas que caen bajo sus disparos. Resulta inadmisibile que no sean procesados y castigados aquellos miembros de las fuerzas del orden que se cobran vidas de indefensos ciudadanos por error. (...) ¿Cuántos españoles más tendrán que morir para que el señor Martín Villa acometa la reorganización en profundidad de los mandos policiales? (...) ¿Cuántos para que el Gobierno reconozca que el problema autonómico vasco no tiene comparación con las aspiraciones de otras regiones españolas y que la política del señor Clavero sería ridícula si no hubiera desembocado en lo trágico?”.⁷³⁸

El 12 de julio vivió una nueva jornada de huelga general, muy secundada en Guipúzcoa. San Sebastián amaneció como una ciudad en guerra, con enormes barricadas en las calles del centro que impedían la circulación, las avenidas desiertas, los establecimientos cerrados y constantes movimientos de las patrullas de la Policía Armada. En Rentería, efectivos de ésta sembraron el pánico al protagonizar una oleada de actos vandálicos en numerosos establecimientos. El gobernador de Guipúzcoa condenó así lo ocurrido:

“Lo de Rentería es un caso grave de desobediencia de órdenes. Considero que excede cualquier límite de anormalidad en la interpretación de órdenes: fue un acto vandálico. No se ordenó la entrada y ocupación de la localidad. Se habían logrado mejoras importantes en la imagen de la policía. Esta actuación desgraciada, inclasificable, lo ha

⁷³⁸ *El País*, 11-7-1978. Editorial: “País Vasco: licencia para matar”.

estropeado todo. Va a ser muy difícil después de lo de Rentería la recuperación de esta imagen pública de la policía, necesaria para la pacificación del País Vasco”.⁷³⁹

Los hechos de estas jornadas legitimaron en amplios sectores el rechazo al proyecto reformista de democratización. Y hacían verosímil el discurso de ETA de que nada había cambiado. Buena parte de la ciudadanía, incluso moderada y *españolista*, tenía más miedo a la policía en la calle que a ETA (con excepciones, claro, como quienes eran acosados con el impuesto revolucionario, los directamente amenazados por la banda —que entonces eran muy pocos fuera de las FOP- y los antiguos franquistas conocidos por haber tenido algún tipo de cargo o responsabilidad). Ya hemos señalado antes cómo el espacio público estaba dominado por eslóganes como el “¡Que se vayan!” o el “*Presoak kalera, txakurak barrura*” (*Presos a la calle, perros, dentro*), dirigidos a los miembros de las Fuerzas de Seguridad.

Los comandantes de Policía de Pamplona y San Sebastián fueron destituidos. Pero no se asumió ninguna responsabilidad política por los gravísimos hechos ocurridos durante otra semana trágica de la Transición. El diputado de UCD por Álava, Pedro Morales, fue uno de los escasos dirigentes de este partido que se atrevieron a pedir en público la dimisión de Martín Villa. Doce partidos políticos vascos, entre ellos PNV, PSOE y EIA, elaboraron un manifiesto conjunto en el que le exigieron que dimitiera.

La tensión en aquellos momentos era máxima. Mario Onaindia narra en sus Memorias una reunión en el despacho de Txiki Benegas, en San Sebastián, algunos días después de los trágicos sucesos en San Fermín:

“Txiki Benegas advierte de que ha recibido una llamada de Martín Villa avisándole de que existe riesgo de golpe de Estado y de que las tropas de Burgos se dirigirán a Guipúzcoa si la situación se descontrola. Un aviso que sirve para que se moderen hasta los más radicales”.⁷⁴⁰

La amenaza golpista era indudablemente real. Y ETA atentaba contra miembros del Ejército y de las FOP para asustar a Suárez con el posible golpe y obligarle a ceder en sus pretensiones.

⁷³⁹ *El País*, 15-7-1978.

⁷⁴⁰ ONAINDIA, 2004, p. 271.

En agosto, ETA cometió varios atentados en diferentes puntos de la península. Y el 30 de ese mes, la banda reivindicó el asesinato en Fuenterrabía del inspector del Cuerpo General de Policía, Alfonso Estevas, al que en su comunicado acusaba de haberse “destacado en la formación de bandas parapoliciales y de coordinar a los elementos de la Internacional Fascista en Euskadi”, y le hacía responsable del atentado contra el matrimonio Etxabe en San Juan de Luz. ETA todavía tenía entonces buen cuidado en intentar justificar sus asesinatos.

El clima político en toda España resultaba irrespirable por la actuación de ETA, y ahogaba buena parte de la ilusión que despertaba el hecho de que ya estaba a punto de aprobarse la Constitución. Una de las consecuencias era que en los medios se alertaba de una corriente antivasca cada vez más extendida, en la que influía también el hecho de que ya pareciera imposible que el PNV fuera a sumarse al consenso constitucional, lo que generó una extraordinaria decepción, como veremos en el siguiente capítulo. A propósito de ese clima, Miguel Castells Arteché y Francisco Soroeta advertían en una tribuna en *El País* el 2 de septiembre que no faltaban “voces destempladas que, demostrando una vez más su radical incapacidad para comprender el *problema vasco*, se dedican a hostigar desde Madrid a dejarse de hipocresías y empuñar las armas (...) asegurando que una represión armada puede en veinte días conseguir lo que no se consiguió en cuarenta años”.⁷⁴¹

El 18 de septiembre, varios portavoces de KAS celebraron una conferencia de prensa en Madrid en la que presentaron oficialmente su alternativa política para un alto el fuego en Euskadi. Se resumía en los siguientes puntos: amnistía total, libertades democráticas plenas, mejoras generalizadas para los trabajadores, elecciones municipales inmediatas, retirada de las fuerzas de orden público de Euskadi de forma escalonada, aprobación de un estatuto de autonomía de amplias facultades que posibilitara el ejercicio de derecho a la autodeterminación, oficialidad del euskera, gestión democrática de las ikastolas y la implantación de una escuela pública euskaldún. En el transcurso de la rueda de prensa, sus convocantes declararon que ETA sólo reconocía a KAS como interlocutor para negociar cualquier cosa con ella.

⁷⁴¹*El País*, 2-9-1978. Tribuna Libre: “La verdadera cara de Euskadi”, de Miguel Castells Arteché y Francisco Soroeta.

Ese mismo día, cinco miembros de las Juventudes del PNV fueron tiroteados por tres desconocidos a bordo de un coche en un barrio de Bilbao mientras pegaban carteles anunciadores del *Alderdi Eguna* (Día del Partido). Ninguno resultó herido; de hecho, los afectados declararon que los agresores no habían tirado a dar, sino que pretendían darles un buen susto con la ráfaga de metralleta.

A mediados de octubre, a punto de concluir el trámite parlamentario de aprobación de la Carta Magna, el PNV convocó una manifestación para el día 28 de ese mismo mes en Bilbao para exigir a ETA el fin de la violencia y su integración en el juego estrictamente político. Iba a ser la primera gran marcha contra la banda (pese a todos los matices) que se organizaba en Euskadi, y causó una profunda sorpresa e incluso cierto malestar en las bases del partido. Pero, con la convocatoria, el PNV quería que se visualizara que su falta de apoyo a la Constitución no significaba alineación con la izquierda *abertzale*.

Durante un mitin en Tafalla el 13 de octubre, Xavier Arzalluz se mostró así de explícito:

“Madrid sólo entiende el lenguaje de la fuerza. Hay muchos que dan la razón a este aserto. Y mientras este aserto esté en la mente de alguien, siempre habrá personas que se levanten con las armas. Si piensan que esto es una innovación de ETA, están en un error, porque siempre ha habido gente que se ha levantado en Euskadi con las armas para luchar contra la opresión. (...) Repetidamente han intentado confundirnos [al PNV] con la violencia para arrebataros la credibilidad en un sector de la población, concienciada o no. Por eso, este es el momento más apropiado para convocar una manifestación contra la violencia. Éste es un momento histórico en el que vamos a afrontar una Constitución, a la que no creo que vayamos a decir que sí, y no queremos que se nos presente a los pueblos de España como la gente que opta por la bomba o el asesinato. Nos equivocaremos o no, pero seguimos siendo un sector del pueblo vasco con unas ideas y realidades claras que no tomamos las armas”.⁷⁴²

En el mismo mitin participó Garaikoetxea, quien quiso dejar claro que la manifestación convocada era para rechazar “cualquier tipo” de violencia:

“Todos sabemos quiénes ametrallaron a Etxabe, quiénes eran las fuerzas de extrema derecha que han actuado varias veces en Pamplona, o qué pasó en Rentería y en los

⁷⁴² *El País*, 14-10-1978.

Sanfermines. La violencia ha venido también desde el poder institucional o de las clases dominantes hasta aquellos que por llevar un uniforme siembran la violencia en las calles de Euskadi”.⁷⁴³

El mismo 13 de octubre, dos policías, Ramón Muiño y Elías García, fueron ametrallados en Bilbao. Durante el duelo, al día siguiente, en el cuartel de la Policía Armada de la capital vizcaína se profirieron insultos y gritos de “traidores, asesinos y cobardes” contra el inspector general del cuerpo y el gobernador provincial. Al término del funeral, cientos de personas se congregaron ante el edificio del Gobierno civil, donde no cesaron los gritos de “Muerta ETA”, “ETA asesina” o “PNV tiene la culpa”.

La manifestación convocada por el PNV contra la violencia se celebró finalmente el 28 de octubre, en Bilbao. Unas 35.000 personas participaron en el recorrido, en el que también asistieron dirigentes de otros partidos, como el PSOE o el PCE. Los dirigentes peneuvistas se habían pasado desde el momento de su convocatoria explicando que la marcha no iba esencialmente contra ETA, sino que era un acto contra todas las violencias. (Sin embargo, bastantes años después, algunos dirigentes del PNV, como Iñaki Anasagasti, sacarían pecho al rememorarla diciendo que fueron los primeros en organizar una gran manifestación contra la banda terrorista,⁷⁴⁴ aunque la realidad no hubiese sido exactamente así.) Ese mismo día, Herri Batasuna convocó una contramanifestación, con el lema “Por los gudaris de ayer y de hoy”, que pretendía discurrir por calles muy cercanas a las de la marcha peneuvista. No tenía autorización y fue disuelta por la policía con varias cargas.

El 19 de diciembre, ETA asesinó en Algorta (Vizcaya) a Joaquín María de Azaola (*Jokin*), antiguo miembro de la banda. Su muerte era un ajuste de cuentas, ya que unos meses antes Azaola había explicado en la revista *Interviú* cómo había frustrado en 1974 un plan para secuestrar en Mónaco al entonces príncipe Juan Carlos contándoselo a tiempo a la Policía.

Dos días después, otro atentado, en este caso del ultraderechista parapolicial Batallón Vasco Español, acabó con la vida de *Argala*, en Anglet (País Vasco francés). Célebre miembro de la banda por su participación en el magnicidio de Carrero Blanco, *Argala* era uno de los máximos dirigentes de ETA militar que en el momento de su

⁷⁴³ *El País*, 14-10-1978.

⁷⁴⁴ Véase, por ejemplo, ANASAGASTI, 2010, p. 234.

muerte abogaban por una negociación política. De hecho, las reacciones políticas de dirigentes vascos fueron de pesar. Txiki Benegas, el entonces consejero de Interior, calificó su asesinato de “retroceso” para la pacificación de Euskadi y declaró a los medios de comunicación que tenía la impresión de que *Argala* estaba dispuesto a mantener un diálogo con el Consejo General Vasco sobre la normalización del País Vasco. Mario Onaindía, de EE, fue más allá, y declaró que un gran sector del pueblo vasco tenía esperanzas en él “porque podía aportar soluciones políticas para la liberación nacional de Euskadi”.⁷⁴⁵ Posteriormente, en sus Memorias, Onaindía lamentaría que la desaparición del “guionista” de ETA, Argala, dejara a ETA militar “sin plano para el camino de vuelta hacia la política”.⁷⁴⁶

El asesinato de Argala fue condenado por innumerables dirigentes políticos, aunque una de las declaraciones más controvertidas a raíz de su muerte la protagonizó Xavier Arzalluz, que comenzó un acto público de las juventudes del PNV diciendo: “Quienes entregan la vida por su pueblo merecen nuestra admiración y respeto, aunque reconozcamos todo cuanto nos separa de sus modos de actuación”.⁷⁴⁷

El año 1978 terminó con una propuesta del Consejo General Vasco para entrevistarse con ETA. Sin atreverse a emplear la palabra negociación, el órgano preautonómico pretendía dialogar con la banda y tender un cauce de comunicación entre ésta y el Gobierno. Era un nuevo intento de los muchos que llevaba impulsando a lo largo de todo el año Txiki Benegas de sentar a las dos partes a la misma mesa. Pero, igual que había ocurrido con otros tanteos previos, la iniciativa no llegó a nada.

Y, de hecho, habría que esperar hasta 1982 para que la negociación entre el Gobierno y una de las ramas de la banda, ETAp, diera sus frutos: la autodisolución de los polimilis. Pero ésa es ya otra historia.

⁷⁴⁵ *El País*, 23-12-1978

⁷⁴⁶ ONAINDÍA, 2004b, pág. XIX

⁷⁴⁷ ARANZADI, JUARISTI y UNZUETA, 1994, p. 148.

CAPÍTULO 5

ELABORACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN

5.1. Unas Cortes constituyentes

Tras la aprobación en las Cortes en noviembre de 1976 y mediante referéndum el 15 de diciembre de ese mismo año de la Ley para la Reforma Política,⁷⁴⁸ el primer objetivo que casi todos los partidos políticos de España se marcaron fue el de alumbrar una Constitución. Y así, en las primeras elecciones democráticas del 15 de junio de 1977, era obvio que se estaban eligiendo unas Cortes Constituyentes, aunque no se aludiera a ello en ninguno de los artículos de la citada Ley para la Reforma Política.

UCD, la coalición de franquistas reformistas con opositores de centroderecha (democristianos, liberales y socialdemócratas) impulsada por el propio presidente Suárez para presentarse a las urnas, incluía una referencia constitucional en su programa electoral. Y casi todos los líderes de las distintas formaciones aludieron en sus mítines de campaña a la necesidad de dotar al país de una Carta Magna. El único partido que se mostró claramente en contra de este objetivo fue Alianza Popular, encabezado por Manuel Fraga, que se negó a conceder a las elecciones ningún carácter constituyente, propugnando una mera reforma democratizadora de las Leyes Fundamentales franquistas. Las formaciones de la ultraderecha rechazaban incluso eso, pero quedarían fuera del Parlamento.

El PNV, por su parte, había acudido a los comicios con un programa basado, fundamentalmente, en la amnistía, la consecución de una autonomía y las libertades públicas.

El resultado de aquellas primeras elecciones democráticas en España, sin que ningún partido lograra la mayoría absoluta, condicionó todo el proceso de elaboración de la Constitución por la necesidad de pactos entre formaciones que habían estado claramente enfrentadas ideológicamente hasta ese momento.⁷⁴⁹ Además, muy pronto se

⁷⁴⁸La Ley para la Reforma Política fue aprobada el 18 de noviembre de 1976 por las Cortes Generales y sometida a referéndum el 15 de diciembre de ese mismo año. Con una participación del 77% del censo, contó con un 80% de votos a favor en el conjunto de España.

⁷⁴⁹Resultados electorales de las Generales de junio de 1977: UCD (165 escaños), PSOE (118), PCE (20), AP (16), PACTE DEMOCRATIC PER CATALUNYA –PDC– (11), PNV (8), PSP (6), UNIÓN CENTRO

pretendió que la Carta Magna tuviera el consenso casi unánime de todo el arco parlamentario, lo que supuso que todos los partidos tuvieran que hacer cesiones sustanciales, conscientes de lo mucho que se estaba jugando el país, en una situación de fuerte crisis económica y con las amenazas del terrorismo de ETA y del golpismo militar y ultraderechista.

El 22 de julio de 1977 tuvo lugar la constitución solemne de las Cámaras en una sesión presidida por los reyes. Cinco días después, el 27 de julio, se celebró la primera sesión plenaria del Congreso, en la que intervinieron los portavoces de los distintos grupos. Las Cortes no contaban aún con un reglamento definitivo. En virtud de las normas provisionales que rigieron el funcionamiento de las primeras semanas, era necesario contar con al menos 15 diputados en el Congreso para poder formar grupo propio. El PNV tenía 8 diputados, y la Minoría Catalana,⁷⁵⁰ 13. Por ello, se vieron obligados a unirse para formar el Grupo Minoría vasco-catalana, en el que se inscribió también Francisco Letamendía, diputado de Euskadiko Ezquerria (posteriormente, éste se pasaría al Grupo Mixto y, como veremos, tanto PNV como la Minoría Catalana pudieron formar Grupo propio).

Por orden de importancia, éstos eran los grupos del Congreso: UCD, PSOE (que aglutinaba a varios partidos socialistas como el PSC), Minoría vasco-catalana, Partido Comunista (en el que se incluía el PSUC), Alianza Popular y Grupo Mixto.

La mayoría de portavoces que subieron a la tribuna de oradores en aquella primera sesión plenaria aludieron a la necesidad de elaborar una Constitución. No fue el caso ni de Pujol (PDC) ni de Xabier Arzalluz (PNV). En su discurso, este último prácticamente se limitó a plantear sus reivindicaciones históricas del pueblo vasco, sin alusiones a un proyecto democrático de conjunto de toda España:

“(…) precisamente en este edificio mandado construir por Espartero, el hombre que fue uno de los protagonistas de aquel abrazo de Vergara, que protagonizó también en aquellas Cortes (...) el primer ataque frontal a los Fueros vascos, tengo que decir que desde aquellas mismas Cortes (...) hay un proceso ininterrumpido, una protesta constante por aquel hecho de fuerza. (...) El Partido Nacionalista Vasco (...) recogiendo

DEMOCRACIA CRISTIANA DE CATALUÑA (2), EUSKADIKO EZQUERRA (1), ESQUERRA DE CATALUÑA (1), CENTRO INDEPENDIENTE DE CASTELLÓN (1), CANDIDATURA INDEPENDIENTE DE ARAGÓN (1).

⁷⁵⁰ La Minoría Catalana en el Congreso la formaban el PDC de Pujol, Unión Centro Democracia Cristiana de Cataluña y Esquerra de Cataluña.

en este momento la frase feliz de don Juan Carlos de Borbón en este hemicycle hace unos días, la afirmación de que la Corona garantizará no solamente los derechos actuales, sino los derechos históricos, nosotros enlazamos con esta protesta ya secular, con esta lucha de ciento cincuenta años por unas Instituciones que entendemos arrebatadas por la fuerza. Ésta es la razón principal de nuestra presencia en esta Cámara (...) la recuperación de nuestra personalidad política. (...) Entendemos que la instauración de un régimen de autonomía en Euskadi es una exigencia ineludible y reiteradamente declarada por el pueblo vasco. (...) Entre tanto se logra este derecho, [la Asamblea de Parlamentarios Vascos] insta la inmediata implantación de medidas de orden jurídico administrativo que afecten a las provincias de Álava, Navarra, Guipúzcoa y Vizcaya, con el debido respeto a sus peculiaridades”.⁷⁵¹

La intervención del portavoz del PNV fue acogida con fuertes aplausos por parte de una gran parte de la Cámara.

5.2. Ponencia Constitucional

En un primer momento, Suárez coqueteó con la idea de encomendar al ministro de Justicia, Landelino Lavilla, y a un equipo de expertos, encabezado por el joven letrado del Consejo de Estado Miguel Herrero R. de Miñón, la elaboración de un borrador de Constitución sobre el que después se negociara y se debatiera con las distintas fuerzas parlamentarias. Pero el PSOE y el Partido Comunista se opusieron de inmediato a esta fórmula.

Entonces, el Gobierno pensó en una solución intermedia: la designación, previa consulta a los partidos, de una comisión de expertos en Derecho Constitucional, teóricamente despolitizada o apartidista. La izquierda se volvió a negar. “Las Cortes – dijo Felipe González– se bastan y se sobran para dotar al país de una Constitución. (...) La Constitución –afirmaron los líderes del PSOE y del PCE– es una consecuencia del equilibrio entre las fuerzas políticas y debe redactarse por esas mismas fuerzas. El Gobierno no debe tener ningún protagonismo”.⁷⁵²

⁷⁵¹ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 27 de julio de 197, pp. 82 a 84.

⁷⁵² DE LA CUADRA y GALLEGU-DÍAZ, 1981, p. 24.

Un tercer intento gubernamental fue que el borrador fuera redactado por los jefes de fila de cada uno de los grupos parlamentarios, asesorados por los técnicos que eligieran. Este planteamiento también se rechazó.

Finalmente, UCD accedió a la fórmula propuesta por PSOE y PCE: la elección de una ponencia en el seno de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados, que quedó constituida con fecha 1 de agosto de 1977. Pero antes hubo intensas negociaciones para su composición.

Los comunistas, los nacionalistas y el Grupo Mixto, controlado por el Partido Socialista Popular (PSP) de Tierno Galván, defendieron la formación de una ponencia con nueve miembros: tres de UCD, dos del PSOE y uno de AP, PCE, Coalición nacionalista vasco-catalana y Grupo Mixto. UCD lo rechazó de inmediato al considerar que el centroderecha estaría muy infrarrepresentado y que tendría problemas para sacar adelante sus propuestas. Los *ucedistas* propusieron como alternativa una ponencia de sólo cinco miembros: tres de UCD y dos de PSOE. Todos los partidos de la oposición se negaron.

Al fin, los grandes partidos llegaron a una fórmula de consenso intermedia: que la ponencia tuviera siete miembros. Pero UCD reclamó un reparto proporcional que complicaba algo las cosas, ya que a la coalición de Gobierno le correspondían de entrada tres, dos a los socialistas y otros dos a repartirse entre Alianza Popular y el Partido Comunista. La presencia de Manuel Fraga en la ponencia era inexcusable para UCD -a pesar de que, como se ha dicho, Alianza Popular había rechazado durante la campaña electoral la apertura de un proceso constitucional- porque los centristas necesitaban asegurarse de que la derecha española no pusiera en tela de juicio la futura Constitución.

Es sabido que el PSOE no tenía ningún interés, antes al contrario, en que se incluyera en la ponencia a Tierno, entonces portavoz del PSP, formación rival con la que en ese momento los socialistas liderados por Felipe González mantenían posiciones muy divergentes. Sin embargo, el PSOE intuyó que la ausencia de un portavoz de los partidos nacionalistas podría suponer un grave problema para el futuro inmediato y ofreció la segunda plaza que le correspondía por su representación parlamentaria para permitir la entrada del PNV y la Minoría Catalana. La propuesta fue bien acogida por

UCD. Así lo señaló un destacado centrista, según recogieron los periodistas Soledad Gallego-Díaz y Bonifacio de la Cuadra, sin revelar su identidad:

“Si hubieran sido mayoría los diputados del PNV hubiéramos intentado convencer al PSOE para que eligiera a sus dos representantes y no cediera ninguno. Porque sabíamos que iba a ser muy difícil entenderse con el PNV. Mientras que la elección de Miquel Roca Junyent suponía, casi, un refuerzo para nosotros. Excepto en materias económicas –y en esas también puede discutirse con él– está muy próximo a los planteamientos ideológicos de UCD”.⁷⁵³

Pero los socialistas trataron de que UCD también cediera uno de sus tres asientos, a lo que el partido de Gobierno se opuso, aunque su rechazo no impidió que el PSOE cumpliera con su palabra de ceder uno de sus dos puestos.⁷⁵⁴

Así recuerda con cierta amargura Alfonso Guerra aquel episodio en sus Memorias:

“Gregorio Peces-Barba y yo expresamos a los representantes de UCD que resultaría poco operativo para la aceptación posterior dejar fuera de la Ponencia [constitucional] a los representantes nacionalistas vascos y catalanes, y les rogamos que cedieran uno de sus puestos, dado que eran ellos los de mayor representación. Se negaron, y por un sentido de la responsabilidad histórica del que no sabemos librarnos en el PSOE, optamos por ceder uno de nuestros puestos, y entendí que el sacrificado habría de ser yo por el elevado conocimiento jurídico de Peces-Barba en contraste con mi desconocimiento de la materia. No fue suficiente. El acto de generosidad de ceder un miembro en la Ponencia, quedándonos con uno solo frente a UCD, que conservaba tres, no fue obstáculo para que se desarrollara una dura campaña contra el PSOE porque hubiese quedado fuera de la Ponencia el PSP, el partido del profesor Tierno Galván. Nadie pidió a UCD la cesión de uno de los tres miembros; sólo se le reclamaba al PSOE, que veía reducida su presencia a un solo ponente”.⁷⁵⁵

La ponencia quedó formada finalmente por estos siete diputados: tres de UCD (Miguel Herrero Rodríguez de Miñón, José Pedro Pérez Llorca y Gabriel Cisneros); uno del PSOE (Gregorio Peces-Barba), uno del PCE (Jordi Solé Tura, dirigente del PSUC, partido vinculado al PCE), uno de AP (Manuel Fraga) y uno de Minoría Catalana (Miquel Roca).

⁷⁵³ DE LA CUADRA y GALLEGO-DÍAZ, 1981, p. 26.

⁷⁵⁴ FAJARDO SPÍNOLA, p. 2009.

⁷⁵⁵ GUERRA, 2004, p. 223.

La elección de Roca no gustó al PNV, que pronto pudo formar como ansiaba su propio grupo parlamentario, gracias al cambio del Reglamento de la Cámara. Y, de hecho, sus dirigentes no tardaron en denunciar abiertamente que el diputado catalán no defendía sus intereses. Los líderes peneuvistas lanzaron sus reproches a los partidos mayoritarios del Congreso por haberles dejado fuera de la ponencia, aunque eran críticas cargadas de indisimulado cinismo, porque tan pronto salía un dirigente tachando de intolerable su ausencia del grupo de discusión de la futura Constitución, como salía otro diciendo que era mejor para su partido no formar parte de la ponencia, ya que así se sentirían con las manos más libres para no aceptarla.

El PNV se encargó de que quedara muy claro desde el principio su malestar por quedar marginado de la ponencia constitucional, aunque el partido no se lo tomó, al menos inicialmente, como una maniobra en su contra, sino como una consecuencia colateral de la estrategia del PSOE para que no estuviera en la ponencia Tierno Galván.⁷⁵⁶

En todo caso, la exclusión del PNV fue un claro error por parte de los principales partidos españoles, dado que la incardinación de los nacionalistas vascos y catalanes en el proyecto democrático estatal resultaba especialmente necesaria. Así explica el episodio Arzalluz en sus *Memorias*:

“De rebote [por la expulsión de Tierno] a nosotros también nos excluyeron de la ponencia, lo que fue un error aún más grave visto desde el ángulo de sus propios intereses, pero de lo que me alegré soberanamente. (...) Fue absurdo. ¡Tanta importancia como decían que le daban al problema vasco y no se les ocurre mejor idea que dejar fuera de la ponencia constitucional a la representación vasca! Es algo incomprensible en el plano político y realmente insólito en tanto que práctica parlamentaria. Lo habitual es que todos los grupos parlamentarios tengan representación en las ponencias en las que se debate un proyecto de ley. ¿No se dieron cuenta de la importancia que tenía contar con nuestro punto de vista a la hora de elaborar la Constitución? Algunos de los nuestros se echaron las manos a la cabeza. ‘¡Esto no se puede consentir! ¡Tienes que hablar con éste y con el otro...!’ Yo les contesté: ‘Tranquilos. Nunca se arrepentirán lo suficiente de lo que han hecho. Que lo hagan sin

⁷⁵⁶ *El Partido Nacionalista Vasco ante la Constitución*, 1978. (Con este opúsculo el PNV trató de explicar y justificar, en vísperas del referéndum constitucional, cuál había sido su actuación en el Parlamento; de ahí que algunos pasajes no sean sino reinterpretaciones de los hechos que no se corresponden con la realidad, reflejada por ejemplo en los Diarios de Sesiones del Congreso y el Senado.)

nosotros. Más cómodo. Puede incluso que sea preferible. Si estuviéramos en la Comisión, lo más probable es que no hicieran ningún caso de nuestros planteamientos. No habiérámos podido meter una coma más que lo que consiguieran los catalanes. Y encima parecería que el resultado era también cosa nuestra'. Desde entonces, no hemos perdido ocasión de recordarles que no contaron con nosotros para elaborar la Constitución".⁷⁵⁷

Como sostiene Richard Günther, aquella exclusión del PNV contribuyó también a que no aceptara finalmente la Constitución, porque cuando el nacionalismo vasco empezó a participar en el proceso decisorio, las deliberaciones sobre el texto habían pasado ya a los debates abiertos de la Comisión Constitucional, "semanas de discusiones públicas y sin resultados sobre las diferencias que probablemente subsistían, que sólo sirvieron para consolidar las posiciones iniciales y para reforzar la resistencia del PNV ante un borrador constitucional al que no había contribuido".⁷⁵⁸

Tras la formación de la ponencia, UCD, PSOE y AP –cada grupo por su parte– celebraron varias reuniones internas y elaboraron sus propios borradores de Constitución que les sirvieran como punto de partida para la negociación posterior.

No resultó nada sencillo en el seno de UCD consensuar un borrador, dada la heterogeneidad ideológica que caracterizaba a los integrantes de la coalición. En el espinoso asunto autonómico, existía una importante discrepancia entre Herrero de Miñón y el ministro de Justicia, Landelino Lavilla, por un lado, y Clavero Arévalo, por el otro. Los dos primeros creían que las autonomías debían regularse posteriormente, una vez aprobada la Constitución, bien caso por caso, bien mediante un proyecto de Ley Orgánica que impusiera un marco global para los estatutos. Herrero de Miñón creyó desde el principio que una carrera de todas las nacionalidades y comunidades españolas hacia el estatuto de autonomía podía poner en peligro la propia estructura del Estado, crear una crisis económica y complicar enormemente el proceso democrático. Eso sí, pretendía que la Carta Magna reconociera la personalidad singular de Cataluña y el País Vasco a través de una autonomía plena.⁷⁵⁹ Ese mismo planteamiento, en su opinión, también era aplicable a Navarra y Galicia. Herrero y Lavilla sólo contaron en su partido

⁷⁵⁷ ARZALLUZ, 2005, p. 150.

⁷⁵⁸ GÜNTHER, 1986, pp.58 y 59.

⁷⁵⁹ GALLEGÓ DÍAZ y DE LA CUADRA, 1989, p. 35.

con el apoyo de algunas personalidades como Antonio Fontán, Íñigo Cavero o Alfonso Osorio.

Por el contrario, el ministro para las Regiones, Manuel Clavero Arévalo, estaba radicalmente en contra de las tesis de Herrero de Miñón y del pretendido trato de favor hacia las dos regiones señaladas. Clavero defendía que el proceso autonómico se desarrollara de manera simultánea en todo el país. El ministro consideraba, además, que la simultaneidad del proceso serviría de control y freno a desaforadas pretensiones nacionalistas. El subsecretario del Ministerio para las Regiones, Luis Cosculluela, en apoyo de las tesis de su jefe, llegó a afirmar que no había diferencias entre Andalucía y el País Vasco. “Las dos están formadas por provincias”, declaró.⁷⁶⁰

Ya hemos visto en páginas anteriores que esta pugna en el seno de la coalición gobernante se arrastraba desde el mismo inicio de la Transición, pero se hacía más virulenta en el momento de tener que reflejar la concepción del Estado nada menos que en una Constitución. En cuanto a la *boutade* de Cosculluela, si algo reflejaba, una vez más, era el desconocimiento y/o indiferencia que muchas personalidades del nuevo régimen, ya democrático, tenían sobre los *hechos diferenciales* vasco y catalán.

El 22 de agosto de 1977 se reunió por primera vez la ponencia constitucional. El primer acuerdo adoptado fue que se dotara a las reuniones del mayor secreto posible, negándose el acceso a la prensa y estableciéndose un pacto de confidencialidad de las discusiones. Desde esa fecha y hasta mediados de noviembre de 1977 tuvieron lugar las reuniones de la ponencia para redactar el primer borrador constitucional.

Desde el principio estuvo muy claro que uno de los temas más peliagudos iba a ser el autonómico. Entre los siete ponentes, las posturas abarcaron desde la de Manuel Fraga (receloso, aunque no tanto como otros de sus compañeros de AP) a lo que llamó el “despiece regional de las facultades del Estado”,⁷⁶¹ a las de Peces-Barba y Solé Tura, en el otro extremo, que eran favorables a un Estado federal para el futuro. La Constitución de 1978 acabó inventando el Estado de las Autonomías, fruto de un debate larguísimo, apasionado y muy complejo sobre la concepción del Estado durante todo el proceso constituyente, como solución intermedia entre el Estado unitario y el Estado federal.

⁷⁶⁰ DE LA CUADRA y GALLEGO-DÍAZ, 1981, p. 32.

⁷⁶¹ GALLEGO DÍAZ y DE LA CUADRA, 1989, p. 106.

El tercer día de los trabajos de la ponencia se aprobó una de las cuestiones más espinosas y de las que más se debatió hasta la aprobación final de la Carta Magna, y que aún sigue siendo objeto de debate en nuestros días: el reconocimiento de nacionalidades y regiones. Era una fórmula algo confusa de reconocimiento de las comunidades con hechos singulares, distinguiéndolas del resto, pero sin mencionarlas expresamente. En su primera redacción, el artículo fue un texto integrador ofrecido por Roca y apoyado por los tres ponentes de UCD. Decía así:

“La Constitución reconoce y la Monarquía garantiza el derecho a la autonomía de las diferentes nacionalidades y regiones que integran España, la unidad del Estado y la solidaridad entre sus pueblos”. La *espinosa* palabra *nacionalidades* fue celebrada tanto por el ponente comunista, Solé Tura, como por el socialista, Peces-Barba, a pesar de que en el borrador de Constitución que había elaborado el PSOE no se hablaba de nacionalidades, sino de “pueblos de España”.⁷⁶²

El término *nacionalidades* lo venían utilizando habitualmente desde los primeros años setenta socialistas y comunistas. Como explica Powell:

“Para Roca, la inclusión de dicho término en el título preliminar de la Constitución suponía el reconocimiento del carácter plurinacional del Estado español. Para AP y para algunos sectores molestos de UCD, en cambio, nacionalidad era sinónimo de nación e incompatible, por tanto, con la existencia misma de una única nación española. La izquierda, por su parte, admitía la primera parte de esta argumentación, pero extraía de ella la conclusión de que España era una *nación de naciones*”.⁷⁶³

Ya se ha hecho mención en otro capítulo de este trabajo de cómo en 1864 se había vivido una gran polémica en el Senado cuando el parlamentario alavés Pedro de Egaña empleó la palabra “nacionalidad” para referirse a la organización especial de las provincias vascas, en su defensa del régimen foral. Un viejo concepto político, por tanto, que en plena elaboración de la Constitución dejaba en evidencia cómo se arrastraba en España el problema del encaje institucional de algunos de sus territorios desde hacía ya muchas décadas.

Fraga se opuso con rotundidad a la inclusión del término “nacionalidades”. Solé Tura y Peces Barba también discreparon de la redacción del artículo mencionado, pero

⁷⁶² GALLEGO DÍAZ y DE LA CUADRA, 1989, p. 41.

⁷⁶³ POWELL, 2001, p. 229.

no por la cuestión de las “nacionalidades”, celebrada como hemos dicho, sino por la formulación “la Monarquía garantiza...”. Curiosamente, esta fórmula favorecía las aspiraciones del PNV, reiteradamente expresadas aquellos días por boca de sus dirigentes, entre ellos Xavier Arzalluz, de reeditar “el pacto del pueblo vasco con la Corona” (aunque en varias ocasiones dejaron claro que éste no se interpretara como una negociación directa con el rey, como en el Antiguo Régimen, sino adaptando el pacto al siglo XX, con la Corona como representación de toda una estructura del Estado).

UCD no tardó en convencerse de los argumentos de PSOE y PCE en el sentido de que un artículo con tales prerrogativas acabaría suponiendo un auténtico avispero para el monarca, por lo que la fórmula desapareció a las pocas semanas y ya no se recogió en el primer anteproyecto de Constitución, publicado el 5 de enero de 1978.

No fue el único artículo en el que, durante los meses de elaboración del anteproyecto, se barajó la posibilidad de dar más prerrogativas al rey de las que finalmente se aprobaron. Y, conviene destacarlo, en algunos asuntos fue a iniciativa de Roca, pero por interés del PNV que, insistamos, trataba de que cuajara su reivindicación del pacto foral con la Corona. Así, por ejemplo, cuando se discutió el tema del referéndum, Roca propuso que fuera una de las facultades del monarca. El resto de los grupos lo rechazaron. Al final, ésta fue la redacción del artículo aprobado en el borrador de la ponencia:

“El referéndum será convocado por el rey a propuesta del Gobierno, bien por propia iniciativa, bien a iniciativa de cualquiera de las dos Cámaras, de tres asambleas regionales o de 500.000 firmas”.

Los ponentes acabaron consensuando los artículos relativos al tema autonómico, aunque fuera de un modo demasiado abierto y ambiguo, pero no sin grandes dificultades. Así lo relata Herrero de Miñón:

“La dificultad de encajar a Cataluña y Euskadi en una fórmula autonómica general fue evidente en el seno de la Ponencia en cuanto discutimos el problema. Las fórmulas restrictivas que llevaban a meter en el mismo saco a las comunidades históricas y a las corporaciones locales, como las que propugnaban Fraga y un sector de UCD, o el federalismo cooperativo y funcional que, sin utilizar entonces tales términos, defendía Peces-Barba y, con menor entusiasmo, Solé Tura, resultaban tan estrechos para las pretensiones de las comunidades históricas, como amplios para el resto de España. Por

ello, Miquel Roca, representante de la entonces Minoría vasco-catalana, hizo un último intento de negociación separada, que yo apoyé sin éxito.

El día 14 de noviembre de 1977 nos reunimos a cenar Lavilla, Roca y yo, en Jockey, para discutir una audaz propuesta catalana: la desaparición del tema autonómico de la Constitución o su reducción a unos principios generales a desarrollar a largo plazo por posteriores leyes, a cambio de la restauración del Estatuto de 1932, por vía de disposición adicional. Otro tanto consideraba Roca, y yo compartía opinión, que podría hacerse respecto al País Vasco.

Lavilla, que en aquel entonces tenía capacidad política para decidir libremente, no se atrevió a endosar tal propuesta. Nunca supe si se lo impidieron consideraciones políticas de partido, dada la posición de Clavero, o reparos pseudoideológicos.

A partir de entonces, la ponencia constitucional entró en una dinámica imparable: la elaboración de un título VIII a medida de las aspiraciones catalanas, con la consiguiente frustración de muchas de ellas, la marginación de las vascas y el establecimiento de las bases para la generalización de la organización autonómica. La demagógica difusión de las preautonomías hizo lo demás.

De ello dejé constancia en un informe de noviembre de 1977 dirigido a Lavilla, en el que señalé la conveniencia de establecer un mapa territorial definitivo que consagrara los hechos diferenciales y cerrase la puerta al mimetismo que la autonomía de éstos podía ejercer sobre España entera. Comprendo que lo que hubiera sido mucho más fácil antes de abrir el periodo constituyente resultaba más costoso ya a aquellas alturas. Pero, como señalé entonces, no hacer frente a la cuestión, dejar indeterminados los posibles titulares de las autonomías y hacer proliferar los regímenes preautonómicos, fue una terrible irresponsabilidad. A ella concurrieron UCD y la izquierda. Aquélla, incapaz de hacer frente a la demagogia. Ésta, prendida en fantasías federales y en el modelo de 1931 que ponían en manos de las iniciativas municipales el ejercicio del derecho a la autonomía, y que además veía en la fragmentación territorial del poder la vía para debilitar al Gobierno de la derecha, que entonces aún confundían con el Estado mismo”.⁷⁶⁴

Al término de la primera lectura del borrador constitucional, el 17 de noviembre de 1977, se mantenía el secretismo y se ofrecía al país la imagen de que los trabajos se estaban desarrollando en un clima cordial, fluido y sin tensiones. Así parecía que iban a

⁷⁶⁴ HERRERO DE MIÑÓN, 1998, pp. 152 a 154.

transcurrir las reuniones de la segunda lectura. Pero todo se truncó con la filtración del texto a la revista *Cuadernos para el Diálogo* por parte del abogado y entonces diputado por el PSOE, Pablo Castellano.

La revista publicó el 22 de noviembre de 1977 los 39 primeros artículos. Y, días después, el texto completo lo publicaron los diarios *El País* y *La Vanguardia*. El principio de confidencialidad quedó roto y la filtración del borrador produjo una conmoción enorme, seguida de una cascada de reacciones por parte de distintos grupos de presión: la Iglesia, la banca, los empresarios...

El senador por designación real, Julián Marías, por ejemplo, publicó en los periódicos *El País* y *La Vanguardia* cinco artículos durísimos contra el borrador constitucional. Uno de los aspectos contra los que más cargó fue la inclusión del término “nacionalidades”:

“España ha sido la primera *nación* que ha existido, en el sentido moderno de esta palabra. (...) el anteproyecto de Constitución recién elaborado arroja por la borda, sin pestañear, la denominación cinco veces centenaria de nuestro país. Me pregunto hasta dónde puede llegar la soberbia –o la inconsciencia- de un pequeño grupo de hombres, que se atreven, por sí y ante sí, a romper la tradición política y el uso lingüístico de su pueblo, mantenido durante generaciones y generaciones, a través de diversos regímenes y formas de gobierno. Ahora que la Iglesia –sabiamemente- ha añadido a los pecados de palabra y obra los de omisión, la de la palabra Nación en el texto constitucional propuesto resulta difícilmente perdonable. En él, en efecto, nunca se dice que España es una nación, lo cual equivale a decir que España no es una nación, ya que en este texto era necesario decirlo. (...) Pero lo más importante es que no hay nacionalidades –ni en España ni en parte alguna-, porque nacionalidad no es el nombre de ninguna unidad social ni política, sino un nombre abstracto, que significa una propiedad, afección o condición”.⁷⁶⁵

El primer anteproyecto de Constitución fue publicado en el Boletín Oficial de las Cortes el 5 de enero de 1978. Inmediatamente, llovieron las enmiendas de los grupos: un total de más de 3.200.

⁷⁶⁵ *El País*, 15-1-1978.

5.3. Reivindicación foral, la bandera del PNV

Aquel mismo enero de 1978, los diputados y los dirigentes del PNV celebraron una reunión en el convento del Carmelo de Amorebieta (Vizcaya) para preparar sus enmiendas al anteproyecto constitucional. Su pretensión era mejorar el Título VIII y articular el encaje del pueblo vasco en el Estado a través de la reinstauración foral. El *equipo constitucional* del PNV quedó formado por los diputados Arzalluz, Vizcaya, Sodupe, Pujana y Ajuriaguerra; por el presidente del partido, Carlos Garaikoechea; y por el enlace entre el partido y el grupo parlamentario, Elías Galdós.

Ajuriaguerra, se tuvo que retirar pronto del equipo por problemas de salud; de hecho, como veremos más adelante, murió cuando el proyecto de Constitución se debatía en la Comisión constitucional del Senado. Mucho se ha escrito y especulado sobre hasta qué punto afectó su fallecimiento en la toma de posición de los peneuvistas, ya que estaba muy extendida la idea de que él, entonces uno de los hombres fuertes del partido, era partidario del voto afirmativo de la Constitución. No es aventurado pensar que si su salud no hubiera estado tan debilitada y hubiera sido él el responsable de las negociaciones en Madrid, las cosas hubieran sido muy distintas.

El PNV redactó en Amorebieta un total de 101 enmiendas, la mayoría sobre la problemática autonómica, que fueron registradas en el Congreso a finales de enero. En aquella reunión, además, los peneuvistas concretaron sus reivindicaciones forales, que redactaron en una enmienda para presentar ante el Congreso. Éste es el texto íntegro:

“1) Se derogan las leyes de 6 a 19 de septiembre de 1837; 25 de octubre de 1839 y 21 de julio de 1876, quedando, asimismo, sin efecto cuantas disposiciones resulten incompatibles con la reintegración foral. 2) Se devuelven a las regiones forales de Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya sus instituciones y poderes políticos originarios. 3) Se renueva el Pacto Foral con la Corona, manteniendo el rey en dichos territorios los títulos y facultades que tradicionalmente hubieran venido ostentando sus antecesores. 4) Las regiones forales mencionadas que así lo decidieran podrán formar un único ámbito territorial creando de común acuerdo las instituciones necesarias y conservando cada una de ellas las facultades que le sean propias y considere oportuno reservarse. 5) Hasta que no se establezcan plenamente los órganos forales, el Consejo General Vasco u organismo foral competente ostentará la iniciativa y capacidad necesarias para llevar a cabo la negociación con el Gobierno de la Corona, constitutiva de su régimen,

funcionamiento y traspaso de facultades, cuyo resultado se someterá a refrendo popular”.⁷⁶⁶

Herrero de Miñón desempeñó un papel importante a la hora de dar forma junto a varios dirigentes nacionalistas a la enmienda señalada y tratar de convencer al Gobierno de su idoneidad. Lo relata con detalle en sus Memorias, en las que explica sus encuentros con Ajuriaguerra, Arzalluz y Unzueta.

“Sólo les importaba el reconocimiento de la identidad vasca como cuerpo separado dentro del Estado, sin negar en absoluto que éste ejerciera cuantas competencias fueran necesarias. A esto se resumía el dogma de la soberanía originaria. (...) Ajuriaguerra concebía la autonomía vasca sobre la base del reconocimiento de un principio, el cuerpo separado vasco como originario, y de un sistema de organización, la gestión estatal de cuanto fuera indispensable para estructurarse conjuntamente con el resto de España, formando un ente superior: el Estado. Esto era, de veras, subsidiariedad. Por lo demás, no les importaba mucho ni la organización autonómica del resto del Estado ni hacían especial hincapié en el reparto de competencias. Sus puntos de referencia eran los conciertos económicos suprimidos en 1937 y el Estatuto republicano, más el proyecto de Estella que el de 1936 [por la cuestión navarra], pero con propensión a diluir las instituciones comunes en una organización confederal. (...) Acordamos desde el primer encuentro que la devolución formal de los derechos históricos era el ropaje adecuado para obtener la voluntaria integración del cuerpo vasco en el conjunto hispánico y justificar las ulteriores transferencias competenciales. De este planteamiento historicista se deducía el pleno acatamiento de la Corona. (...) Y para el caso de llegar a una solución de la cuestión navarra, Ajuriaguerra sugirió incluso renunciar a la denominación de Euskadi y asumir para el conjunto de los cuatro territorios la tradicional del Antiguo Reino”.⁷⁶⁷

Los diputados del PNV justificaron su enmienda a través de un repaso al proceso de abolición de los fueros en el siglo XIX, que respondía claramente a la lectura sabiniana de la historia reciente de las provincias vascas:

“Hasta la Diputación liberal de Vizcaya se vio obligada en 1837 a proclamar que ‘no reside en las Cortes y en poder alguno del Estado la facultad de destruir ni modificar las instituciones fundamentales de este país sin el asentimiento de su Junta General legítimamente convocada’. (...) De resulta de este atropello nació lo que después se ha

⁷⁶⁶ DE LA CUADRA y GALLEGO-DÍAZ, 1981, p. 146.

⁷⁶⁷ HERRERO DE MIÑÓN, 1993, pp. 160 a 162.

dado en llamar ‘problema vasco’, que ni la violencia coactiva ni las argucias políticas han resuelto ni aún llevan camino de resolver. (...) A los vascos se les privó de sus instituciones y poder político originarios, se les cegaron sus fuentes legislativas sin permitírseles su adecuación a los nuevos tiempos y se les impusieron nuevos marcos políticos sin contar con su voluntad. Cuando la Real Orden de 6 de abril de 1876 expresa la necesidad de que se ‘corone inmediata y definitivamente la grande obra de la unidad nacional’, dejó sentado ante la Historia el reconocimiento de que importa más el concepto de ‘unidad jurídica’ de nuevo y extraño cuño que la ‘unión’ de voluntades. (...) Hoy, en esta nueva ocasión constitucional de 1978 los diputados al Congreso de la Minoría Vasca nos vemos en el deber, siguiendo este imperativo histórico y el mandato recibido el 15 de junio, de exigir una vez más la devolución de los poderes e instituciones forales”.⁷⁶⁸

De aquella posición del PNV nos interesa subrayar el posibilismo por el que en ese momento apostaba el partido, que no implicaba en ningún caso ruptura con España:

“Conscientes del momento histórico que supone la elaboración de una Constitución, y en el ánimo sincero de buscar una fórmula óptima a la hora de establecer un marco de convivencia en el que pudiéramos caber todos, se optó por exigir la devolución de los poderes e instituciones forales. (...) Para nosotros los Fueros jamás han sido un almacén de leyes caducas y periclitadas, sino que representan un nivel de poder político, una disponibilidad propia, al mismo tiempo que constituyen la expresión de nuestra soberanía originaria, a la que por ninguna razón podremos renunciar. (...) Entendemos el Estado como una estructuración superior formada a partir de las soberanías originarias que, por medio del Pacto, ceden parte de sí mismas para conformar de esta manera el Estado. (...) Nos manifestamos a favor de ceder parte de esta soberanía para estructurarse conjuntamente con otros pueblos a los que consideramos, asimismo, soberanos. Y el medio para lograrlo es el Pacto Foral con la Corona, es decir, con el Estado”.⁷⁶⁹

Tanto a UCD –pese al papel protagonista que había desempeñado Herrero de Miñón en la formulación del PNV- como al PSOE la enmienda de los nacionalistas les resultó inaceptable. En ese momento, como recuerda José Antonio Maturana, muchos socialistas solían replicar al PNV diciendo: “No saquéis estas historias de los derechos

⁷⁶⁸ DE LA CUADRA y GALLEGO-DÍAZ, 1981, p. 146.

⁷⁶⁹ *El Partido Nacionalista Vasco ante la Constitución*, 1978, p. 16.

históricos, que más historia tiene Burgos o la Corona de Aragón”.⁷⁷⁰ Para el PSOE era un anacronismo muy difícil de comprender entonces. Ni la coalición gubernamental ni los socialistas estaban dispuestos a reconocer “poderes jurídicos originarios” ni la renovación de ningún pacto con la Corona. Y tampoco les parecía tolerable que se afirmara que ningún poder del Estado está legitimado para “destruir o modificar” las instituciones vascas fundamentales.

Así lo explica Arzalluz en sus *Memorias*:

“Empezamos a buscar el modo de acceder a un Estatuto sin aprobar la Constitución. (...) Dándole vueltas a ello, Mikel Unzueta y yo pensamos en una posibilidad: meter en danza la vía foral. No se trataba de un truco. (...) Sabíamos que lo iban a rechazar. No tenían más remedio que hacerlo si querían mantener el concepto de ‘Nación española’ (...). Estaba claro que la Constitución no iba a reconocer, de ninguna manera, el derecho de autodeterminación de Euskadi. Pero había que hacer algo en defensa de nuestros derechos. De modo que redactamos una enmienda cuya tesis era: ‘Puesto que decís que hay que anular las bases de los desacuerdos históricos, deshaced el error de Cádiz y restaurad el sistema foral de nuestros territorios’. Era una enmienda llena de ‘se derogan’ y ‘se restauran’ realmente farragosa. Lo cierto es que la presentamos con el convencimiento de que nos la iban a rechazar. Pero sabedores de que con ello nos daban un sólido argumento para no aceptar la Constitución, porque lo que pedíamos era de justicia: la anulación de un hecho de fuerza. Quedó pendiente la discusión de nuestra enmienda y eso nos dio ocasión de intervenir en el debate de muchas otras cuestiones: sociales, de Derechos Humanos... Por ejemplo: el ponente en el debate sobre la supresión de la pena de muerte fue José Ángel Cuerda. Nos movimos todo lo que pudimos. Hasta que llegó la discusión del Título VIII. Entonces nos llaman. Enseguida nos dimos cuenta de que ya se habían comido y guisado el asunto, y que nos llamaban para tomar el café. Empezaron a marear la perdiz. Y nosotros les decíamos: ‘Aprobada esa fórmula y nosotros respaldaremos la Constitución’. (...) Acabaron por darse cuenta de que íbamos en serio. Y entonces empezaron a retorcer la fórmula: que si ponemos esto, que si quitamos lo otro... Nos pasamos noches y noches discutiendo las mismas cosas en los sitios más singulares. Sabíamos que teníamos que ir con pies de plomo. (...) Aquello era interminable. Decían: ‘Lo que queréis es que la Constitución no tenga techo, para reclamar más y más transferencias de poder’. Les propusimos una fórmula alternativa, que finalmente aceptaron y que recoge el artículo 150.2, dice: ‘El Estado podrá transferir o delegar facultades correspondientes a materia de titularidad estatal...’,

⁷⁷⁰ Entrevista del autor a JOSÉ ANTONIO MATURANA. 21-11-2013.

etcétera. (...) Lo que quedó en la Constitución –la Disposición Adicional Primera– fue muy valioso, porque reconoce que, antes de la propia Constitución, nuestros territorios ya tenían unos derechos políticos adquiridos. Hoy es el día en que los de Madrid se lamentan amargamente de haber colado en la Constitución la Adicional vasca que todavía sigue vigente”.⁷⁷¹

La presentación de las enmiendas a la Carta Magna demostraba una clara disposición del PNV a participar en los debates constitucionales y, por tanto, a jugar un papel dentro del sistema. Pero, como explica Monreal Zia,

“el abandono de la ruptura y la inevitable aceptación de la reforma política empezaba a tener un alto costo para el PNV. Tocaba afrontar ahora la acusación al partido de los sectores radicales de asentir a una Constitución del Estado que no alcanzaba los mínimos autonómicos. El PNV navegaba entre las sospechas de los poderes de Madrid que recelaban de sus intenciones finales y los reproches de la izquierda *abertzale*. Pues bien, la opción por la foralidad permitía situarse en el proceso constituyente, ante unos y otros, en una posición ambigua, la de menor costo ante la sociedad vasca y el Estado”.⁷⁷²

Ciertamente, el PNV quería integrarse en el sistema y poder controlar la Autonomía, pero sin parecer que se había *vendido* a la reforma democrática española para hacer frente así a la presión emergente de ETAm y HB.

El reconocimiento de los derechos forales fue la manzana de la discordia que provocó agotadoras negociaciones, sobre todo entre el PNV, UCD, el PSOE y el Gobierno. Como explica Mario Onaindía, en la lógica del PNV:

“Si se respetaban los derechos históricos en la Constitución, quería decir que éstos eran anteriores no sólo a la misma, sino también al sistema constitucional español. Es decir, se constataba la existencia de la soberanía originaria de los vascos, aunque no se aceptara explícitamente, por lo que el Estado no tenía derecho a tratar de poner cauces o barreras a la citada soberanía originaria”.⁷⁷³

Herrero de Miñón transmitió sus planteamientos favorables a la enmienda de los nacionalistas a Suárez y Lavilla.

⁷⁷¹ ARZALLUZ, 2005, p. 179.

⁷⁷² MONREAL ZIA, 2014, p. 272.

⁷⁷³ ONAINDIA, 2000, p. 53.

“Su insuperable desconfianza me desconcertó y aún hoy me pasma, atendiendo sobre todo a la evolución ulterior de las posiciones del entonces presidente. Aun así, fui no sólo autorizado, sino encargado de continuar unas conversaciones que culminaron tomando café mano a mano con Arzalluz en el Nuevo Club, el 31 de enero. Allí (...) me expuso su fórmula y redactamos de consuno lo que sería la enmienda adicional número 869 al anteproyecto de Constitución, relativa al restablecimiento del tracto foral y al pacto con la Corona”.⁷⁷⁴

Durante las semanas siguientes, los siete ponentes continuaron con sus reuniones de trabajo y, en paralelo, los distintos partidos mantuvieron innumerables encuentros para fijar sus posiciones, de cara a la cada vez más cercana discusión del borrador ya en sede parlamentaria. En ese momento, UCD se esforzó por acercar posiciones con la minoría catalana. Pero el primer gran escollo con el que tropezó fue el del término “nacionalidades” que se había incorporado al primer borrador y que, tras su publicación en la prensa, como hemos dicho, había soliviantado a buena parte de las *familias políticas* que integraban UCD, por no hablar de la reacción de AP y de los medios conservadores y ultras.

Herrero de Miñón, Llorca y Cisneros tenían claro que el único acuerdo con CDC pasaba por el mantenimiento del polémico término. Tras discutirlo con Roca, propusieron que apareciera en un solo artículo de la Constitución, en el segundo, y que en el resto fuera sustituido por el de “comunidades autónomas”. Pero como ello no aplacaría las iras de sus propios correligionarios, se buscó la fórmula de introducir en el mismo artículo donde se hablara de “nacionalidades” la frase “indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles”.⁷⁷⁵ Así explicó Solé Tura años más tarde este asunto, que generó todo tipo de especulaciones:

“A última hora de la tarde nos llegó un papel escrito a mano y procedente de La Moncloa, en el que se proponía una nueva redacción del artículo 2. (...) ‘La Constitución se fundamenta en la unidad de España como patria común e indivisible de todos los españoles y reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la insoluble unidad de la nación española’. (...) Como presidente de la sesión, hice observar que el texto adolecía de una redacción deficiente y tenía incluso problemas sintácticos. Pero la respuesta que me dieron los representantes de UCD es que no se podía variar ni una coma, porque aquél era el texto literal del

⁷⁷⁴ HERRERO DE MIÑÓN, 1993, p. 162.

⁷⁷⁵ DE LA CUADRA y GALLEGO-DÍAZ, 1981, p. 45.

compromiso alcanzado con los *sectores consultados*. Evidentemente, no se especificó cuáles eran estos sectores, pero no es difícil adivinarlo”.⁷⁷⁶

De este modo tan ambiguo Solé Tura alude a esos *poderes fácticos* extraparlamentarios que habrían tenido una influencia decisiva sobre todo a la hora de fijar los límites de las concesiones que cabía hacer al nacionalismo. No son pocos los testimonios de dirigentes políticos de la época que aseguran que el estamento militar jugó en este sentido un papel destacado. Otros, en cambio, como Miguel Herrero de Miñón, sostienen que aquello no fue más que un mito bien inflado y extendido por el Gobierno de Suárez, que se parapetaba tras el ruido de sables cuando no quería cruzar determinadas *líneas rojas*.

Pero resulta indudable que *el ruido de sables* iría en aumento hasta 1981 por el creciente malestar que el proceso autonómico provocaría en el estamento castrense, “hábilmente manipulado por la prensa ultra, *El Alcázar* y *El Imparcial*, sobre todo”,⁷⁷⁷ como dice Powell, sumado a la mayor ofensiva terrorista en la historia de ETA. (Lo cierto es que los protagonistas del golpe del 23-F se justificaron en el *descontrol* autonómico, el riesgo separatista y la barbarie etarra.)

El debate autonómico disparaba las tensiones internas de UCD. Como relata Herrero de Miñón,

“pese a las diversas reuniones que celebramos en los meses de diciembre de 1977 y enero de 1978, no fuimos capaces de aprovechar el trámite de enmiendas para poner en la mesa una opción autonómica distinta, a la vez que el Gobierno se resistía a aceptar la que se esbozaba en el anteproyecto redactado por la Ponencia. Por eso Suárez y Lavilla, separándose abiertamente de Clavero, me encargaron que estudiase un replanteamiento de la cuestión, para lo cual elaboré un proyecto de nuevo Título VIII, enviado al presidente del Gobierno el 7 de febrero de 1978, y un informe al propio presidente, Abril, Lavilla y Sánchez Terán, tres días después. (...) Este borrador, que con la plena aprobación de la dirección de UCD, entiéndase Suárez y Lavilla, y el visto bueno de Fraga y de Roca, laboriosamente negociado, lo presenté el 6 de marzo a la Ponencia Constitucional. No se trataba del ideal de Título VIII, sino de lo que, a mi juicio, podía hacerse entonces (...) para corregir el mal rumbo seguido en los meses anteriores. Se trataba de convertir las comunidades autónomas de régimen común en grandes

⁷⁷⁶ SOLÉ TURA, 1985, pp. 99 y 100.

⁷⁷⁷ POWELL, 2002, p. 262.

mancomunidades interprovinciales [o sólo diputaciones en el caso de las provinciales] y reconocer, al margen y por vía de disposiciones adicionales, los hechos diferenciales catalán, vasco, navarro y gallego. Era a estos hechos a los que debería referirse tanto el término de nacionalidades como la mención de los derechos históricos, y sólo para ellos era previsible la vía y organización estatutaria”.⁷⁷⁸

El periódico *El País* saludó este nuevo planteamiento de UCD en un editorial, en el que decía:

“Las enmiendas al anteproyecto constitucional parecen encaminadas a distinguir entre los hechos nacionales catalán y vasco, por un lado, y el resto de los proyectos regionales de autonomía, por otro, fórmula que, a primera vista, resulta convincente”.⁷⁷⁹

Pero el PSOE y el PCE se opusieron frontalmente al modelo de mancomunidades. Como dice Herrero de Miñón, “socialistas y comunistas optaron por el federalismo igualitario y generalizado, abandonando una posición inicial en pro de la sola autonomía de las nacionalidades históricas”.⁷⁸⁰ Además, la presentación del nuevo texto coincidió con la retirada de la ponencia de Peces-Barba, arguyendo que UCD y AP estaban haciendo una pinza con la colaboración de los nacionalistas catalanes. Según cuenta en sus Memorias Herrero de Miñón, “Roca y el mismo Solé Tura se distanciaron de la posición del ponente socialista y en este caso la actitud de Fraga fue de exquisito tacto y prudencia; (...) mientras que fuera de la ponencia el PSOE hacía todo lo posible para conseguir su retirada”.⁷⁸¹

Herrero de Miñón sigue relatando aquel episodio:

“Todavía hubo una reunión ulterior que a mi juicio pudo ser trascendental. Tuvo lugar en el hotel Monterreal, la tarde del 11 de marzo. Se trataba del término nacionalidades y del borrador del Título VIII. Propuse cambiar el primero por el expreso reconocimiento del derecho a la autonomía de Cataluña y Galicia y los derechos históricos navarros y vascos. Sabía que, en último término, los nacionalistas hubieran apoyado esta solución. La elocuencia de Meilán y la facundia de Viana me apoyaron tan eficazmente que conseguimos una decisión favorable de aquella máxima instancia del partido. Incluso Suárez, que entraba y salía de la reunión menos que de costumbre, parecía convencido.

⁷⁷⁸ HERRERO DE MIÑÓN, 1993, pp. 154 y 155.

⁷⁷⁹ *El País*, 7-2-1978.

⁷⁸⁰ HERRERO DE MIÑÓN, 1998, p. 65.

⁷⁸¹ HERRERO DE MIÑÓN, 1993, p. 156.

Solamente las denominaciones históricas que yo propuse para Cataluña –Principado-, Navarra y Galicia –Reinos- y que paliaban de sobra la eliminación del término nacionalidades, no prosperaron por la oposición de Fernando Abril y la timidez de Meilán, a quien la opción le parecía demasiado exquisita. En cuanto a la organización autonómica y la atribución competencial, se decidió a favor del criterio diferencial entre las entidades histórico-políticas, a tratar con gran amplitud, y el resto.

Cuarenta y ocho horas después se me informó que Suárez había decidido evitar toda mención expresa de Cataluña, Galicia, Navarra y las provincias vascas. Fernando Abril, que el día 4 de marzo me había declarado su acuerdo constitucional con el PSOE, se hizo responsable del cambio de criterio y se dio paso a una nueva propuesta.

La reacción centrista fue de todo punto desconcertante. Se desautorizó mi texto del día 6, calificándolo de mero elemento de trabajo, cediendo así a la presión socialista, pero a la vez se presentó otro el día 13 que recortaba aún más que el mío las autonomías de derecho común y, además, se eliminaba el tratamiento diferencial de las comunidades históricas y retiraba el término nacionalidades, aceptado formalmente desde hacía meses. Se abrió así una crisis tan innecesaria como peligrosa para la posición centrista. Solamente Fraga, con quien al parecer Pérez-Llorca se había puesto de acuerdo, lo apoyaba. Nacionalistas y comunistas, que habían estado de nuestra parte hasta entonces, amenazaron con abandonar la Ponencia y Peces-Barba comenzó a ver fortalecida su posición, puesto que, objetivamente, era su ausencia lo que permitía este viraje de UCD.

Hice entonces lo que creí mi deber: salvar el trabajo de la ponencia, el fundamento del consenso constitucional y el derecho a las autonomías (...), valores todos ellos a mi juicio más importantes que la disciplina de un partido cuyos criterios, por otra parte, nadie sabía cómo se fijaban. Voté con nacionalistas y comunistas frente a Fraga y mis dos colegas Cisneros y Pérez-Llorca. Con ello se daba un empate de votos que impedía la adopción de la nueva propuesta centrista. (...) El escándalo fue mayúsculo, pero se enterró inmediatamente en el olvido”.⁷⁸²

Finalmente, UCD sustituyó su polémico documento por otro que sirvió de base para la redacción que sería sometida a votación en la Comisión Constitucional, y que mantenía la Disposición que permaneció inalterada a lo largo de todo el proceso constituyente que discriminaba entre comunidades de primer grado y de segundo, pero sólo a los efectos de la vía para acceder a la autonomía con un mayor nivel de autogobierno.

⁷⁸² HERRERO DE MIÑÓN, 1993, pp. 156 a 158.

Cabe subrayar que Lavilla y Miñón no tardarían en ser apartados como diseñadores de la línea constitucional de UCD. Su retirada y el triunfo de las tesis de Clavero Arévalo marcarían la senda finalmente asumida en la cuestión territorial por la coalición gubernamental.

UCD ansiaba sellar un acuerdo con los nacionalistas catalanes para que éstos le respaldaran en la negociación de los asuntos más espinosos de la Constitución. Para lograrlo, el 16 de marzo de 1978 Suárez invitó a comer a La Moncloa a Jordi Pujol (presidente de CDC) y a Miquel Roca (líder parlamentario de la formación y ponente constitucional). El Gobierno se comprometió en aquel almuerzo a algunas cuestiones de especial importancia para los nacionalismos, como no objetar durante todo el proceso constituyente el polémico término “nacionalidades”. Los líderes de la Minoría Catalana, por su parte, accedieron a dar apoyo a UCD en temas que no afectaran a cuestiones de conciencia.

El 5 de abril de 1978, durante un pleno en el Congreso sobre el cumplimiento del Gobierno de los Pactos de la Moncloa, Arzalluz aprovechó para lanzar el guante a Suárez y reclamó que se apoyara la enmienda foral que su grupo había presentado a la ponencia constitucional:

“(…) Los vascos hemos vivido durante siglos en régimen de Pacto con la Corona; nunca atentamos contra tales pactos; mi partido propone, y ahí están nuestras enmiendas constitucionales, la renovación del Pacto Foral con la Corona, en esta nueva ocasión monárquica, y lo cumplirá cabalmente si llega a plasmarse”.⁷⁸³

Al final de aquel debate, en un aparte en el Congreso, el presidente del Gobierno indicó a Arzalluz su deseo de negociar y de alcanzar un acuerdo, para lo que decidieron mantener una reunión, que se celebraría semanas después.

El 10 de abril de 1978, el informe definitivo de la ponencia fue firmado por los siete ponentes, incluido Peces-Barba aunque éste había abandonado semanas atrás los trabajos en desacuerdo por *la pinza* que, según denunciaban los socialistas, estaba haciendo UCD con AP y la minoría catalana, tras la comida entre Suárez, Pujol y Roca antes mencionada.

⁷⁸³ *El Partido Nacionalista Vasco*, 1978, p. 29.

El informe de la ponencia y su anexo, consistente en el nuevo texto de proyecto de Constitución, se publicaron en el Boletín de las Cortes del 17 de abril de 1978. Hasta ese momento, el PNV se había mantenido en una posición de aislamiento. Sus diputados ni siquiera tuvieron contactos fluidos con Roca, al que hacía ya mucho tiempo que habían dejado de considerar como su *representante* en la ponencia.

La víspera, 16 de abril, los peneuvistas Carlos Garaikoetxea, Eli Galdós, Xabier Arzalluz y Mikel Unzueta se habían reunido en Candanchú con el rey. El monarca quería conocer sus puntos de vista sobre la problemática vasca. Según este partido, el monarca les mostró su satisfacción por el discurso antes citado que había pronunciado Arzalluz en el Congreso, abogando por el pacto del pueblo vasco con la Corona. Tras este encuentro real, Unzueta y el senador peneuvista Federico Zabala se dirigieron a Estoril para entrevistarse con el padre del rey, Don Juan de Borbón, a quien también le expusieron su planteamiento sobre el pacto foral.

Apenas nada trascendió de encuentros y contactos informales como éste del rey con distintos interlocutores del PNV y otros partidos. Lo que sí sabemos es que Don Juan Carlos estaba seriamente preocupado por la deriva del problema vasco y que sus deseos de que la Corona jugara algún papel más activo y visible para lograr al menos cierta distensión habían chocado siempre con Suárez, quien, acertada o equivocadamente, creía que el asunto era un avispero demasiado peligroso para que el rey tuviera ningún protagonismo.

5.4. Debates en la Comisión Constitucional del Congreso

El 5 de mayo de 1978 se iniciaron los debates de la Comisión Constitucional del Congreso, que se prolongaron hasta el 20 de junio. Las sesiones del 5, 8 y 9 de mayo se dedicaron a las declaraciones generales, en las que cada grupo parlamentario fijó sus posiciones.⁷⁸⁴

⁷⁸⁴ En la Comisión estaban representados los ocho grupos parlamentarios (UCD, PSOE, PCE, AP, Socialistas de Cataluña, Minoría Catalana, Grupo Mixto y PNV), con un total de 36 comisionados: 17 de UCD, 13 de los socialistas, 2 del PCE, 2 de AP, 1 de Minoría Catalana, y 1 del PNV. También intervinieron los representantes de: Unió del Centre Democràtic y la Democràcia Cristiana de Catalunya, Ezquerra Catalana, Euzkadiko Ezkerra, Unidad Socialista y Candidatura Aragonesa Independiente de Centro.

La última intervención del día 5 fue la de Arzalluz. Lo primero que hizo fue manifestar su protesta porque el PNV y el Grupo Mixto habían sido los únicos que no habían podido participar en la ponencia constitucional. Después subrayó:

“Uno de los puntos constitucionales más polémicos ha sido la inclusión del término nacionalidades. Evidentemente, es un tema que nos afecta; somos un partido nacionalista y este término supone, de alguna manera, la legitimación de nuestra denominación y del fin que perseguimos: la defensa del ser y de los derechos de una nacionalidad concreta que forma parte, aunque no de forma satisfactoria, del Reino o del Estado”.⁷⁸⁵

Asimismo, hizo una encendida defensa del pacto foral con la Corona como “punto de confluencia y el lazo de unión de pueblos libres que se autolimitan su soberanía, cediendo aquella parte que consideran necesaria para potenciarse a sí mismos en la unión y solidaridad de los demás”.⁷⁸⁶

“Nosotros nos habíamos llamado a nosotros mismos Euzkalerria, el pueblo vasco. Fue la necesidad y el deseo de conservar nuestra identidad, que pudimos preservar en el periodo absolutista, la que nos llevó a llamarnos nación, la que creó el término político Euzkadi, la que hizo surgir el nacionalismo vasco. Pero la asunción del principio de las nacionalidades sólo fue la nueva investidura ideológica de la realidad que ya existía. (...) Si el sistema foral no impidió la integración en la Corona, tampoco el principio de las nacionalidades se opone a la convivencia plurinacional en una unidad superior”.⁷⁸⁷

La inclusión del término “nacionalidades” siguió siendo, desde luego, uno de los temas más debatidos en la Comisión. Quien con mayor virulencia mostró su rechazo fue Fraga, pese a ser ponente del borrador del proyecto, quien en sus intervenciones subrayó el “hecho indiscutible de que nación y nacionalidad es lo mismo”.⁷⁸⁸ Su compañero de AP, Licinio de la Fuente, alertó de que la constitucionalización de las “nacionalidades” representaba un claro riesgo para la desintegración de la nación [española]. El resto de los grupos sí mantuvieron el guión previsto, y aceptaron que en el artículo 2 apareciera “nacionalidades” a la vez que se apelaba a la “unidad de España”. El único diputado de UCD que se apartó de la disciplina de partido fue José Miguel Ortí Bordás, quien, a título individual, pidió un referéndum previo sobre el tema, ya que le parecía “un asunto

⁷⁸⁵ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* (Comisión), 5 de mayo de 1978, p. 2062.

⁷⁸⁶ PECES-BARBA, 1988, p. 160.

⁷⁸⁷ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* (Comisión), 5 de mayo de 1978, p. 2063.

⁷⁸⁸ DE LA CUADRA y GALLEGÓ-DÍAZ, 1981, p. 102.

muy grave” por cuanto “nacionalidad y nación es exactamente igual”.⁷⁸⁹ Ya estamos comprobando que todos lo creían así. Gregorio Peces Barba deja claro en su libro sobre la elaboración de la Carta Magna que en 1977 había unanimidad en que “nacionalidad” y “nación” eran lo mismo (por más que luego con el tiempo parezca haberse olvidado cómo fueron las cosas y hayamos asistido a una reinterpretación por parte de algunos partidos políticos de lo que implicó aprobar este artículo en la Carta Magna). La aceptación del término “nacionalidades” fue para UCD uno de los peajes a los que acabó accediendo para contribuir al consenso constitucional. Durante su intervención en la Comisión del Congreso, Rafael Arias Salgado no pudo dejar más claro cuál era la razón de peso: “Una Constitución que fuera rechazada o votada escasamente en el País Vasco o Cataluña nacería con un delicado vicio de origen”.⁷⁹⁰

Xabier Arzalluz se abstuvo en la votación del artículo, pero antes se opuso a que se incluyera la referencia a la “unidad de España”, pidiendo que se sustituyera por “unión de España”.

El portavoz peneuvista no se significó demasiado en las primeras reuniones de trabajo y prácticamente sus únicas intervenciones se produjeron cuando se discutieron los artículos relativos a la Corona y a las “nacionalidades”. Presentó, asimismo, la consabida enmienda de su partido respecto a la concepción del pacto foral, que fue rechazada prácticamente por todos los demás grupos.

⁷⁸⁹ José Miguel Ortí Bordás, diputado de UCD: “Estamos, pues, en que nacionalidad es exactamente igual que nación, pero con el gran avance de que la introducción de esta innovación de la nacionalidad en la Constitución española no va ya a representar, si se mantiene en el texto presente del artículo 2, la decapitación de la nación española. (...) La realidad es que la nacionalidad no es otra cosa que una nación conectada con el concepto de soberanía y, por lo tanto, conectada con el principio o el derecho de autodeterminación, e inclinada, abocada, a constituir en su día un Estado propio”. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* (Comisión), 12 de mayo de 1978, p. 2296.

⁷⁹⁰ Rafael Arias-Salgado lo justificó así durante su intervención en la Comisión del Congreso: “Nos encontramos sin duda ante uno de los preceptos más polémicos del texto constitucional. (...) Se justifica por una cuádruple necesidad: En primer término, para fundamentar constitucionalmente la resolución de un problema real, nada artificial, que ha sido, históricamente, fuente de graves conflictos: que la Nación española tiene una manifiesta diversidad. (...) En segundo lugar, para poder encauzar la presión anticentralista. (...) En tercer lugar, por la necesidad de enfrentarse con la crisis palpable del Estado centralista autoritario. (...) La regionalización del Estado, concebida con mayor o menor intensidad, es la solución que intentan hoy no pocos estados europeos. (...) Finalmente, responde a la necesidad de lograr una Constitución que sea aceptable y aceptada por una abrumadora mayoría de españoles para poner término a nuestro ininterrumpido proceso histórico de constituciones impuestas. Un texto constitucional que fuera rechazado o votado escasamente en el País Vasco o Cataluña, por ejemplo, nacería con un delicado vicio de origen aun cuando fuera mayoritariamente aprobado en el resto de España”. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* (Comisión), 12 de mayo de 1978, p. 2267.

El hecho de que UCD lograra en las sucesivas reuniones de la Comisión del Congreso sacar adelante sus enmiendas con los apoyos sistemáticos de AP y CDC fue encrespando los ánimos del PSOE, que amenazó con romper la baraja. Suárez sintió entonces auténtico miedo de que ocurriera lo que llevaba meses tratando de evitar: que saliera adelante una *Constitución de derechas, de media España contra la otra media*.

Para recomponer los cauces de diálogo UCD-PSOE, tomó las riendas el vicepresidente del Gobierno, Fernando Abril, que el 22 de mayo convocó al PSOE a una cena en el restaurante madrileño *José Luis*. Acudieron Abril, Pérez Llorca, Cisneros y Arias Salgado por parte de UCD (Herrero de Miñón se negó a asistir), y Alfonso Guerra, Peces-Barba y Enrique Múgica, por parte de los socialistas.

Desde las 10 de la noche hasta las 3 de madrugada, se lanzaron a la redacción de veinticinco artículos constitucionales, que desbloquearon definitivamente las cosas. Al día siguiente, el vicepresidente Abril informó de los acuerdos a Solé Tura y a Miquel Roca, que se sumaron a la nueva redacción de los artículos, pero exigieron que, en adelante, las negociaciones se ampliaran para que pudieran participar ellos también.

Después, los diputados de UCD y PSOE citados contactaron con los representantes de AP y PNV para informarles de lo sucedido. El diputado de AP Antonio Carro (Fraga se encontraba de viaje en EEUU) se sumó a regañadientes al pacto, de forma parcial.

Por su parte, el diputado del PNV, Marcos Vizcaya, tras consultar lo sucedido con su partido, anunció su retirada momentánea de la Comisión. Los peneuvistas se sentían tan irritados por no haber sido invitados a la *cena del consenso* como por el hecho de que UCD hubiera informado a CDC de todo, para tratar de atraerles al acuerdo, y no hubiera hecho lo mismo con ellos. El diputado del PNV volvió, sin embargo, a la Comisión al día siguiente. Pese a la escenificación del enfado, los nacionalistas vascos se alegraron de que los trabajos fueran a realizarse en forma de conversaciones secretas, al margen del Congreso, porque consideraban que esa estrategia podía facilitarles su objetivo de que se aprobaran sus metas forales.

Así pues, en los siguientes días se simultanearon las sesiones oficiales en la Comisión del Congreso (se celebraron un total de veinticuatro) y las reuniones oficiosas, fuera de la Cámara, entre representantes de todos los grupos, menos AP (autoexcluida) y el Grupo Mixto.

Sobre el protagonismo del vicepresidente Abril y de Alfonso Guerra en la elaboración del texto constitucional, Arzalluz hace esta interpretación en sus *Memorias*:

“Que Abril Martorell tuviera un papel tan importante no nos hacía ningún favor. Era de una hostilidad tremenda hacia lo vasco. Por su parte, Alfonso Guerra, sin llegar a esos extremos, lo cierto es que ni entendía nuestras pretensiones ni, como jacobino que es, mostraba el menor interés por entenderlas”.⁷⁹¹

Un negociador de UCD relató así a los periodistas Bonifacio de la Cuadra y Soledad Gallego-Díaz la incorporación del PNV a las negociaciones:

“Se produjo cuando los demás partidos ya habían celebrado una sesión de trabajo en el despacho de Peces Barba. Xabier Arzalluz y Marcos Vizcaya acudieron el 6 de junio al despacho del ponente socialista por primera vez. Su actitud fue extremadamente suave. Plantearon inicialmente pequeñas reivindicaciones, que podíamos asumir, en relación con el Título VIII y sólo esbozaron el tema de la reivindicación foral, que presentaron rodeado de un nimbo sentimental y simbólico. Sin embargo, y después de una llamada a Carlos Garaikoechea, su postura se endureció algo, aunque aún se movieran en un plano moderado. Arzalluz anunció que se iba a celebrar una reunión del Euskadi Buru Batzar, a fin de tratar la cuestión, y que ellos defenderían la necesidad de negociar realistamente”.⁷⁹²

Los mismos periodistas recabaron la opinión al respecto de uno de los negociadores vascos, que lo veía de manera distinta:

“No nos portamos ni moderada ni radicalmente. Estamos satisfechos con la incorporación de la palabra ‘nacionalidades’ porque no cabe duda de que significa una aceptación de la realidad plurinacional del Estado, a pesar de las diferenciaciones que en el transcurso de los debates se quisieron hacer entre los términos ‘nación’ y ‘nacionalidad’”.⁷⁹³

El 29 de mayo de 1978 se reunieron en el hotel Palace los tres ponentes de UCD, Alfonso Guerra, Peces-Barba, Miquel Roca, Solé Tura y Emerit Bono (del PCE), Eduardo Martín Toval (de Socialistes de Catalunya) y Marcos Vizcaya y Pedro Sodupe (del PNV). Allí aprobaron más de diez artículos de una tacada. Reuniones como ésta se repitieron con posterioridad. La asistencia de representantes del PNV a los encuentros

⁷⁹¹ ARZALLUZ, 2005, p. 174.

⁷⁹² DE LA CUADRA y GALLEGÓ-DÍAZ, 1981, p. 148.

⁷⁹³ DE LA CUADRA y GALLEGÓ-DÍAZ, 1981, p. 148.

llevó a casi todos a albergar esperanzas en que los peneuvistas iban a acabar votando afirmativamente la Constitución. Posteriormente, esto es lo que señaló el PNV al respecto:

“En ocasiones, se nos ha achacado el haber obtenido ventajas de las reuniones de consenso, habiéndolas roto posteriormente. Sin embargo, esta acusación es absolutamente falsa y nuestra actitud no ofrecía, desde el primer momento, la menor duda: advertimos claramente al resto de los negociadores de que en ningún momento firmaríamos el consenso si no se aceptaba la enmienda adicional”.⁷⁹⁴

El 8 de junio se produjo la entrevista largamente esperada entre el presidente del Gobierno y Xabier Arzalluz. El PNV lo describió como un encuentro de gran cordialidad, a pesar de que Suárez no se comprometió absolutamente a nada. Al final, Arzalluz le entregó un documento que contenía un análisis de la situación político social vasca, con especial hincapié en la radicalización política, la conflictividad y la presencia de ETA, propugnando la vía política como la única solución. El documento volvía a recoger la fórmula del Pacto Foral como instrumento de integración del País Vasco en el Estado.

En las reuniones de la Comisión Constitucional en el Congreso, uno de los asuntos más espinosos fue el Título VIII sobre las Comunidades Autónomas. Para tratar de alcanzar acuerdos, se formó una mini-ponencia, integrada por Miquel Roca, Eduardo Martín Toval, Marcos Vizcaya, Jordi Solé Tura y José Luis Meilán. A ellos se sumaría después el vicepresidente, Abril Martorell.

Según relata Antonio Lamelas,

“Fernando Abril y Alfonso Guerra hablaron de la necesidad de meter un poco de cordura en el proceso. Incluso pensaron si no sería una manera más sencilla de resolver el problema [de la elaboración del título VIII] recuperar los Estatutos de Autonomía de la República para las tres comunidades históricas [Cataluña, País Vasco y Galicia, donde el estatuto redactado no llegó a promulgarse] y mantener un diseño unitario para el resto del Estado, garantizando una descentralización administrativa. Fernando Abril lo comentó con el general Gutiérrez Mellado, vicepresidente primero del Gobierno. La respuesta, pensando sin duda en los elevados techos competenciales de dichos estatutos,

⁷⁹⁴ *El Partido Nacionalista Vasco*, 1978, p. 43.

no fue alentadora: ‘Me gusta la letra de esa canción, pero la música va a hacer mucho ruido en los cuarteles’”.⁷⁹⁵

El secreto en torno a las reuniones de la mini-ponencia se disipó el 9 de junio, cuando *El País* recibió el chivatazo sobre dónde se celebraban. Varios periodistas hicieron guardia ese día ante el despacho de Peces-Barba de la calle Conde de Xiquena, en Madrid. Los negociadores, al saberse descubiertos, decidieron continuar con ese encuentro, pero trataron de hacer creer que se trataba sólo de una reunión bilateral UCD-PSOE. Por ello, ya de madrugada, abandonaron el despacho los diputados de ambos partidos, y con la luz apagada se quedaron dentro Xabier Arzalluz, Marcos Vizcaya, Jordi Solé Tura y Eduardo Martín Toval.

Una vez desveladas aquellas reuniones, portavoces de los distintos partidos dieron la versión de que el destinatario del engaño era Manuel Fraga, ya que no querían que éste fuera consciente de las reuniones multilaterales que se estaban celebrando. Pero uno de los negociadores de UCD explicó a los periodistas Bonifacio de la Cuadra y Soledad Gallego-Díaz la verdadera razón de aquel *juego del escondite*:

“Xabier Arzalluz no había hecho público aún en el País Vasco su participación en las conversaciones. Precisamente, al día siguiente de aquella reunión tenía que informar al Euskadi Buru Batzar, el máximo órgano directivo del PNV, y no quería que les llegara primero la noticia por un periódico. Así que decidí no salir hasta que os fuerais y acordamos hacer creer que se trataba de un acuerdo UCD-PSOE. Perdió por este motivo el último avión para Bilbao y estaba muy nervioso porque no sabía cómo llegar antes de las diez de la mañana a su tierra. Abril llamó por teléfono a presidencia del Gobierno y ordenó que se preparara un coche con chófer para que fuera a recoger al diputado del PNV en cuanto los periodistas, despistados, dejaran la guardia”.⁷⁹⁶

Lo que debemos destacar de este episodio es que revela cómo se desarrolló buena parte de la negociación de la Constitución con el PNV; hoy podría parecernos más propio de una comedia de enredo que de la acción política de los máximos dirigentes del país, pero situaciones así fueron muy recurrentes a lo largo de la Transición, cuando tantas cosas se negociaron y pudieron aprobarse gracias a la ausencia de *luces* y *taquígrafos*.

⁷⁹⁵ LAMELAS, 2004, p. 220.

⁷⁹⁶ DE LA CUADRA y GALLEGU-DÍAZ, 1981, p. 69.

Dentro de ese contexto de negociaciones secretas, algunos dirigentes de UCD también trataron de que el PNV votara sí a la Constitución dentro de una negociación global que incluyera una posible colaboración política futura en distintos frentes. Lo revelaría Arzalluz un año después, explicando que “a raíz de nuestra abstención en el referéndum constitucional, los contactos se rompieron y ni siquiera cuando se habló antes de las elecciones de la investidura de Suárez se reanudaron las conversaciones”.⁷⁹⁷

Los parlamentarios peneuvistas, sobre todo Arzalluz y Marco Vizcaya, tomaron parte de los debates atraídos sobre todo por UCD y PSOE, cuyos líderes iban siendo cada vez más conscientes de la vital importancia de que el nacionalismo vasco moderado se sumara a la Carta Magna. Pero lo hacían de forma bastante clandestina por dos razones principales: porque el PNV rentabilizaba políticamente en el País Vasco la idea de su exclusión de la Constitución española; y porque aquellos diputados peneuvistas, que en ese momento mantenían un espíritu claramente posibilista, no contaban con la aquiescencia necesaria para negociar sin corsés por parte la dirección del partido, instalada en sus *cuarteles* de Bilbao, con un duro Garaikoetxea al frente.

La salida a la luz de aquellas *reuniones secretas* tuvo otra consecuencia. Se extendió entre la opinión pública la convicción de que por parte del PNV era una exigencia irrenunciable la recuperación foral para aceptar la Constitución, algo que hasta ese momento ya había ido deslizándose la prensa, pero sin poner el foco tan claramente.

El asunto de la recuperación foral fue abordado en otra reunión de varios líderes de los distintos partidos, celebrada el 9 de junio, sin éxito. Y se volvió a tratar los días 12 y 13 de junio. Pero las posiciones parecían irreconciliables. Y, así, se disparó la preocupación ante la idea de que se esfumara la posibilidad de que el nacionalismo vasco dijera sí a la Carta Magna.

Los debates en la Comisión Constitucional estaban llegando a su fin y aún había que negociar el Título VIII. La propuesta socialista seguía siendo para esas fechas la de “regular la distribución de competencias entre el Estado y las unidades territoriales autónomas, a través de tres listas muy detalladas y claras: una, la de las atribuidas en exclusiva al Estado para que legislara sobre ellas y las ejecutara; otra de competencias

⁷⁹⁷ *El País*, 4-3-1979.

compartidas; y una tercera con las materias sobre las que las nacionalidades y regiones tendrían competencias exclusivas para legislar y ejecutar”. Tal reparto competencial se basaba en los artículos 14, 15 y 16 de la Constitución de la II República.⁷⁹⁸

Pero los socialistas no lograron imponer este criterio. Y terminaron retirando su enmienda y apoyando otra de consenso (prácticamente el texto de la Constitución finalmente aprobado), que suponía un modelo “abierto”, tal como propugnaban los nacionalistas. Además, fue en ese momento cuando el PSOE transigió con la Disposición que UCD que discriminaba entre comunidades de primer grado y de segundo para acceder a la autonomía. La Disposición fue incorporada al articulado tras ser votada por unanimidad el 16 de junio de 1978.

El diputado socialista Txiki Benegas justificó el cambio de actitud de su partido explicando que, si bien se introducían diferencias inicialmente en cuanto al proceso hacia la autonomía, no se cerraba la puerta a la posibilidad de que, con el tiempo, todas las Comunidades pudieran alcanzar un mismo nivel competencial (como prácticamente así ocurriría con el paso de los años).

Peces-Barba considera en su libro *La elaboración de la Constitución de 1978* que, si hubiera sido recogida en la Carta Magna la fórmula socialista de las tres listas de competencias entre el Estado y las comunidades, se habrían evitado muchos de los problemas que con el paso de los años han surgido derivados de la ambigüedad e imprecisión de los artículos 148 y 149. Joaquín Leguina, ex presidente socialista de la Comunidad de Madrid, también lo cree así, tal como afirma en el prólogo al libro de Fajardo Spínola, y ofrece esta explicación sobre por qué no prosperó la propuesta de su partido: “Evidentemente, porque a los nacionalistas periféricos no les interesaba”.⁷⁹⁹

Siguiendo a Herrero de Miñón,

“los constituyentes no imprimieron, antes al contrario, un modelo autonómico uniforme y general para toda España. Fueron los prejuicios doctrinales de raíz orteguiana, políticamente explotados por izquierdas y derechas, los que llevaron a la generalización

⁷⁹⁸ FAJARDO SPÍNOLA, 2009, p. 14.

⁷⁹⁹ FAJARDO SPÍNOLA, 2009, p. 15.

de las preautonomías primero, y de las autonomías incluso no queridas, como Andalucía y Castilla, después”.⁸⁰⁰

Lo cierto es que al final se aprobó un título VIII muy abierto, en la línea de lo que había pedido Arzalluz en su intervención del 16 de junio de 1978 en la Comisión Constitucional del Congreso. El objetivo claro era que las competencias de las comunidades no estuvieran cerradas para poder plantear un regateo competencial en los procesos de redacción de los estatutos, y proceder a sucesivas ampliaciones, como finalmente ha sucedido a lo largo de los años. En general, todo el mundo sentía que el tema autonómico quedó regulado de forma mínima en la Constitución por exigencia de los partidos nacionalistas.

La aprobación de las listas de competencias correspondientes exclusivamente al Estado o atribuibles a las comunidades autónomas fue relativamente sencilla. La materia más polémica fue la de orden público. El texto finalmente aprobado (art. 149) establece la competencia exclusiva del Estado en materia de “seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las comunidades autónomas en la forma que se establezca en los respectivos estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica”. En el pleno del Congreso, el PNV trató de sustituir el artículo por otro que dijera: “El Estado coordinará la competencia en materia de orden público en aquellos conflictos que superaran el ámbito territorial de la comunidad autónoma”. La moción fue rechazada. En todo caso, como veremos en el próximo capítulo, Euskadi accedió a la competencia de seguridad y pudo contar con una policía autónoma de carácter integral tras la aprobación de su Estatuto sin necesidad de que se aprobara ninguna ley orgánica, gracias a la interpretación que se haría de los “derechos históricos”, constitucionalizados a través de una Disposición Adicional.

En efecto, los partidos consensuaron una Disposición en la que quedaba recogida la reivindicación foral vasca. Éste fue el texto aprobado y que, finalmente, figuró en el proyecto de Carta Magna:

“La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía”.⁸⁰¹

⁸⁰⁰ HERRERO DE MIÑÓN, 1998, p. 35.

El encargado de defender la enmienda fue el diputado vasco de UCD Juan Echevarría, quien declaró lo siguiente:

“Me cabe el honor de presentar una enmienda apoyada por la mayoría de los grupos parlamentarios, que creemos va a contribuir a la solución de un problema que lo es a nivel de Estado. Vamos entre todos a buscar solución a un problema nacido hace ciento cuarenta años y agravado enojosamente hace cuarenta. Con clara conciencia y visión de Estado, vamos a abandonar prejuicios y ambigüedades. El problema vasco es el problema español, porque los conceptos vasco y español no están contrapuestos. En 1937 se calificó a Vizcaya y a Guipúzcoa de provincias traidoras. Estas Cortes Constituyentes han querido ser reflejo de la disposición del pueblo español y han dictado amnistía, pero hay que amnistiar a los pueblos, no sólo a las personas. No caigamos en la constitucionalización del mayor error político del régimen anterior”.⁸⁰²

Por parte de los socialistas, intervino Txiki Benegas, quien dijo:

“(…) Me parece justo que la Constitución repare la injusticia del sojuzgamiento que el Pueblo Vasco ha sufrido desde 1876 (...) reconociéndose, tal como expresa la enmienda in voce, los derechos históricos de los territorios forales. (...) Los Fueros para nosotros simbolizan la capacidad que en su día tuvo un pueblo para poseer poderes propios, para poseer instituciones propias y normas propias de su vida comunitaria. Para el pueblo vasco los derechos forales simbolizan la capacidad de autogobierno que las regiones vascas tuvieron en el pasado, pero para los socialistas los Fueros requieren una necesaria actualización, porque fueron pensados para unas sociedades rurales (...). Es preciso que recuperemos todo lo que significan los Fueros para el pueblo vasco, adaptándolos a una sociedad moderna, a la sociedad del siglo XX. Es preciso señalar que es la primera vez que en una Constitución española se reconocen los derechos forales, lo cual significa reconocer constitucionalmente el derecho a la personalidad propia del pueblo vasco y del resto de pueblos de España. Ya no se trata ni de privilegios ni de pactos regios. (...) Esta Constitución creo sinceramente va a posibilitar la recuperación de su personalidad y la recuperación de sus instituciones y facultades de autogobierno fundamentales mediante un Estatuto de Autonomía”.⁸⁰³

Por su parte, tal como se había comprometido, en el mismo debate Arzalluz primero defendió una enmienda distinta a la pactada, la del PNV, que decía así:

⁸⁰¹ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* (Comisión), 20 de junio de 1978, p. 3503.

⁸⁰² GALLEGU DÍAZ y DE LA CUADRA, 1989, p. 150.

⁸⁰³ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* (Comisión), 20 de junio de 1978, pp. 3497 a 3499.

“La Constitución reconoce y garantiza los derechos históricos forales de Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya, cuya concreción actual se fijará en el régimen autonómico de los territorios afectados, de acuerdo con las instituciones de los mismos”.

En su turno de palabra, Arzalluz afirmó:

“Todos los foralistas, y hay una larga tradición en defensa de los fueros, (...) parten siempre de una afirmación fundamental, que es la libertad, la independencia originaria de los territorios forales. (...) La integración en aquel momento en la Corona de Castilla, mediante pacto condicionado, es decir, mediante pacto con la Corona y reserva de Fueros; la integración se afirma siempre voluntaria en los casos de Guipúzcoa y Álava, con unión matrimonial en el caso de Vizcaya y por conquista lisa y llana en el caso de Navarra. (...) Evidentemente, existe, frente a esta tesis, la antítesis del pacto. La afirmación por parte del centro, sobre todo a partir de los alegatos del canónigo Llorente, comisionado de Godoy, para demostrar (...) que el pacto no existió nunca. (...)

Los que tenemos empeño en que efectivamente lleguemos a una concordia, a una satisfactoria integración, (...) hemos creído absolutamente necesario plantear en estas Constituyentes el tema de la restauración foral. Somos perfectamente conscientes de que la idea de pacto produce en muchos algo así como si aquí viniéramos a discutir de tú a tú con el Estado un determinado territorio. Y sin embargo no es así. Es simplemente la afirmación de que el Estado, el Reino, se formó de una determinada manera. (...)”⁸⁰⁴

La enmienda de Arzalluz sólo obtuvo a favor su voto y el de la Minoría Catalana. Después, el portavoz del PNV votó a favor, junto al resto de los grupos, de la enmienda transaccional de consenso. Se produjo una fuerte ovación y hubo grandes felicitaciones. Se echaron las campanas al vuelo antes de tiempo...

El propio Arzalluz declaró en su turno de explicación del voto de la enmienda:

“Nosotros no podemos oponernos a nada que sea o parezca progresar en la línea de respeto a los derechos históricos que hemos defendido, aunque con otra fórmula. (...) He votado favorablemente, pero quiero hacer algunas matizaciones. No basta que se reconozcan los derechos históricos, sino que hace falta que se cumplimenten cabalmente. Entiendo que la enmienda aprobada no lo hace. (...) Yo mantengo en su

⁸⁰⁴ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (Comisión)*, 20 de junio de 1978, pp. 3492 a 3495.

integridad nuestra enmienda y precisamente porque la tengo por importante, y pese a que se me pueda acusar de testimonial, la seguiremos defendiendo en todos los tractos que este trabajo constitucional nos ofrece todavía por delante, con la capacidad de formar el criterio que presenta esta restauración foral, por lo importante que consideramos pueda realizarse plenamente dentro del marco constitucional, aunque entiendo que el marco constitucional, tal como está formado hasta este momento, no ofrece esa posibilidad”.⁸⁰⁵

El voto afirmativo de Arzalluz, como hemos señalado, fue acogido con enorme alborozo por todo el arco parlamentario. Pero de inmediato provocó un terremoto en el seno del PNV, ya que la dirección, empezando por su presidente, Garaikoetxea, se lo tomó como una afrenta. El partido trató de justificarlo después diciendo que la situación era muy grave, porque se había sometido al PNV a un claro chantaje: o salía adelante la enmienda pactada, que permitiría la restauración de los conciertos económicos en Guipúzcoa y Vizcaya y los derechos históricos, o todo se vendría abajo, quedando como responsables los nacionalistas. Arzalluz en *Así fue* lo explica de esta manera:

“Me vino Pérez Llorca y me trae una fórmula: ‘¿Qué te parece ésta?’, me pregunta. ‘No me vale, por esto, esto y lo otro’, le respondo. Y me dice: ‘Pues tú verás, porque todos están de acuerdo en aceptarla. Si no la aceptas, no hay alternativa: tu enmienda decae y desaparece’. Y yo, la verdad es que no sé por qué, le hice una propuesta absurda: ‘¿Y si digo sí a esta enmienda, porque algo tiene, pero a cambio vosotros aceptáis que la nuestra no decaiga, que siga viva durante todo el tracto constitucional, en el Congreso y en el Senado?’. ¡Y me dice que de acuerdo! No tenía sentido pero así fue. Y figura en las actas del Congreso. Este episodio tuvo una consecuencia interna desagradable. Garaikoetxea alude una y otra vez a que yo claudiqué y desobedecí aceptando esa fórmula. Sin embargo, yo sigo considerándola mi mejor pegada política. (...) Porque yo conseguí la cuadratura del círculo. Aceptar la fórmula transaccional y seguir defendiendo la nuestra, como lo hicimos hasta concluir el Pleno del Senado. Con lo cual seguimos todos los trámites hasta que en dicho Pleno se rechazó la nuestra y abandonamos la sala”.⁸⁰⁶

Así es cómo lo recuerda, en cambio, Garaikoetxea:

“La batalla dialéctica en la Comisión Constitucional fue dura, como cabía esperar, y Arzalluz me llamó por teléfono para explicarme que aquel clima era insoportable y que

⁸⁰⁵ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* (Comisión), 20 de junio de 1978, p. 3506.

⁸⁰⁶ ARZALLUZ, 2005, p. 178.

no veía más remedio que aceptar la contrapropuesta que se nos hacía. Yo le hice ver que debíamos mantener nuestra postura, así decidida por el partido, y, de pronto, algo me mosqueó: Arzalluz, incómodo con la discusión, me decía, en medio de sus argumentos en favor de la aceptación de la contrapropuesta del partido del Gobierno:

-...No sé si se me agotan las monedas de este teléfono público...

Tal y como temía, el teléfono se cortó más que sospechosamente, siguiendo los designios de mi incomodado comunicante, y horas después se me hizo saber que había cedido, aceptando la fórmula de nuestros oponentes.

Nuestro enfado fue monumental y la ejecutiva del partido resolvió que en el Pleno del Congreso el portavoz rectificara su postura manteniendo nuestros principios y, en caso de no ser aceptados, votando en contra del texto de la Comisión Constitucional. Incluso, en una reunión de cargos del partido celebrada poco después en Guernica, un viejo militante y antiguo capitán de gudarís, José Estornés Lasa, pidió por ello la dimisión de Arzalluz. Yo mismo le defendí como pude ante tal exigencia, explicando piadosamente las difíciles peripecias del debate en Madrid”.⁸⁰⁷

Como sostuvo el foralista José Miguel de Azaola, la redacción de la Disposición Adicional es muy defectuosa, porque, tal como está escrita, ampara lo mismo el Fuero navarro, vigente, que el de Aragón, derogado dos siglos y medio atrás. En un artículo se preguntaba:

“Si se ha querido hacer una disposición tan general para evitar la sensación de privilegio que causaría la mención exclusiva de los territorios vascos, ¿por qué hay otra disposición consagrada únicamente a Navarra y otra a Ceuta y Melilla? Un problema peculiar requiere una solución también peculiar y nadie tiene por qué escandalizarse de ello”.⁸⁰⁸

El Euskadi Buru Batzar analizó lo ocurrido en la Comisión Constitucional y se mostró muy insatisfecho. Esto declaraba el diputado del PNV José Ángel Cuerda en *El País* el 1 de julio:

“La pacificación del País Vasco pasa por el reconocimiento de sus derechos. (...) La actitud del Gobierno hacia Euskadi y la marginación política a que se está sometiendo al PNV, que constituye la fuerza mayoritaria vasca, está creando en el pueblo vasco un

⁸⁰⁷ GARAIKOETXEA, 2002, p. 59.

⁸⁰⁸ *El País*, 12-7-1978.

sentimiento de frustración que es caldo de cultivo para la violencia. (...) En el consenso constitucional no se ha contado con el PNV y un alto cargo del Gobierno se opuso rotundamente a que no prosperase en la Comisión Constitucional una enmienda para el reconocimiento del pacto foral y la devolución plena de los regímenes forales”.⁸⁰⁹

Y al día siguiente, 2 de julio, el entonces presidente del EBB, Carlos Garaikoetxea, argumentaba en una tribuna de prensa que el rechazo de su partido al texto constitucional se debía a que no se devolvían al pueblo vasco “unos poderes originarios que nos fueron arrebatados en las guerras carlistas sin que jamás los hayamos considerado prescritos”. Garaikoetxea añadía:

“Tras ver rechazadas una por una nuestras enmiendas [a la Constitución], con el disgusto de no ver reinstaurados, por aplicación de una pura amnistía, los regímenes especiales de Vizcaya y Guipúzcoa, suprimidos por Franco y previstos en el régimen preautonómico, con el descorazonamiento que éstos y otros aspectos parecidos nos producen, hemos visto rechazados nuestros últimos, y a nuestro entender discretos, planteamientos forales, y a cambio se nos ofrece como panacea universal un reconocimiento retórico de los derechos históricos forales, añadiendo que deberán ajustarse a lo que establece la Constitución, es decir, a la lista de competencias que para cualquier territorio autónomo permitirá el famoso artículo 141. ¡Para este viaje no necesitábamos alforjas, y podíamos haber dejado en paz los derechos forales, pues, sin invocarlos, ya teníamos el artículo 141! Nosotros hemos dicho claramente que aceptamos un modelo de Estado (ahuyentando así el famoso fantasma del secesionismo) que pueda proporcionar a Euskadi cotas de autogobierno evidentemente inferiores a las que disfruta un *land* alemán o un cantón suizo. (...) Ni una de las ciento y pico enmiendas presentadas por el PNV en la Comisión Constitucional ha sido aceptada. Y ninguna de las proposiciones del PNV transgredía ese umbral crítico de la incuestionabilidad del Estado que, al parecer, es la preocupación fundamental de quienes rechazan el independentismo, pero no la autonomía concebida en profundidad. (...) Nosotros deseábamos tener en la Constitución una vía específica para completar las facultades de autogobierno del pueblo vasco a través de un procedimiento consensual que, por definición, siempre reservaría al Estado la facultad de participar decisoriamamente en tal consenso oponiéndose a eventuales *extralimitaciones*”.⁸¹⁰

⁸⁰⁹ *El País*, 1-7-1978.

⁸¹⁰ *El País*, 2-7-1978.

El propio Arzalluz tuvo que salir a arremeter contra la Disposición, pese a haber votado a su favor, y tras su viaje al País Vasco, donde la cúpula del partido le *leyó la cartilla*, regresó a Madrid exigiendo que la fórmula se examinara de nuevo y que se reconsiderase en relación con todo el Título VIII. El PNV quería que quedara claro el reconocimiento de unas instituciones tradicionales vascas y de los conciertos económicos y el “entronque entre la soberanía originaria del pueblo vasco y la Constitución”.

A partir de ahí, se inició una etapa de negociación especialmente crispada entre UCD y el PNV. En el seno de la coalición gubernamental, la indecisión y las dudas respecto al *problema vasco* fueron constantes. Antes de seguir con el desarrollo cronológico de los hechos, cabe reflexionar sobre cómo pudo resultar tan difícil en aquel momento apoyar la enmienda del PNV que, como hemos visto, decía: “La Constitución reconoce y garantiza los derechos históricos forales de Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya, cuya concreción actual se fijará en el régimen autonómico de los territorios afectados, de acuerdo con las instituciones de los mismos”. Ciertamente es que la redacción era lo suficientemente ambigua como para permitir distintas interpretaciones, que es lo que los nacionalistas perseguían. Pero es que la enmienda del consenso tampoco evitaba los resquicios de interpretación discrecional.

En realidad, el problema para llegar a un acuerdo tenía menos que ver con la redacción en sí de la enmienda como con las extraordinarias suspicacias que en UCD sentían hacia el PNV respecto a las veleidades soberanistas. No cabe duda de que existían motivos para tener recelos por la ambigüedad calculada que manejaban los nacionalistas. A lo largo de las páginas precedentes hemos recogido numerosas declaraciones de los dirigentes de la época que, junto a los pasos dados por el partido, lo atestiguan. Pero era demasiado ingenuo por parte de los líderes ucedistas creer que una Disposición Adicional de la Constitución –fuera su redacción cual fuera– podía zanjar para siempre todo debate que cuestionara la unidad de la Nación española. Y, en cambio, lo que en aquel momento histórico ganaba el conjunto del país sumando al nacionalismo vasco moderado al consenso constitucional era demasiado importante y trascendental como para echarlo a perder... Lamentablemente, como analizaremos enseguida, se echó a perder.

5.5. Debates en el Pleno del Congreso

El Pleno del Congreso inició el 4 de julio los debates del proyecto constitucional. De las 1.133 enmiendas presentadas el 31 de enero al primer anteproyecto de la ponencia, sólo se mantuvieron ciento ochenta y siete para su defensa ante el Pleno, que había de aprobar el texto íntegro. El PNV mantuvo treinta enmiendas, la mayor parte de ellas referidas al reforzamiento de las competencias de los entes autonómicos y de la oficialidad de todas las lenguas de España. El Pleno consumió doce sesiones: desde el 4 de julio hasta el 21 de julio.

En la primera sesión, aquel 4 de julio, se empezó debatiendo el Artículo 1º. Arzalluz defendió la enmienda del PNV con esta explicación:

“La soberanía nacional reside en el pueblo español. No es que el concepto nos repugne en su totalidad, pero el tema exige para nosotros una profundización. Nosotros decimos que la soberanía originaria reside en los pueblos del Estado, que esa comunidad de pueblos forman dicho Estado, forman la nación, en el sentido político del término, y que el Estado ha asumido la soberanía precisamente a partir de esos pueblos, que será lo que justifique que esos pueblos tienen derecho a la autonomía, que no la reciben a partir de un poder que se les otorga de arriba abajo, sino que lo tenían, insisto, que han cedido la parte de soberanía originaria necesaria para la coordinación de esa solidaridad, de esa convivencia total y que, por lo tanto, existen unas fuentes de soberanía y una gradación de ésta”.⁸¹¹

En aquella primera sesión también volvió a estar muy presente el concepto de las “nacionalidades” al debatirse el espinoso artículo 2: “La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”. Manuel Fraga, en su turno de palabra, declaró:

“Del concepto de nacionalidades, muy recientemente introducido sin razones suficientes, hay que decir siempre lo mismo en un sitio y en otro, es igual; el concepto de nación y el de nacionalidades son lo mismo”.⁸¹²

⁸¹¹*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (Pleno)*, 4 de julio de 1978, p. 3788.

⁸¹²*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (Pleno)*, 4 de julio de 1978, p. 3777.

Por su parte, así se expresó Peces-Barba:

“Nosotros hemos dicho en Comisión, y lo afirmamos de nuevo aquí, que el término nacionalidad es un término sinónimo de nación, y por eso hemos hablado de España como nación de naciones. La nación no es un término moderno, es un concepto histórico. (...) La nación es a nuestro juicio una comunidad fundada en el hecho del nacimiento y de la herencia, pero con todas las connotaciones morales de estos términos. (...) Como tal comunidad, no tiene necesariamente que tener una organización. (...) Tenemos que decir que la nación, España, puede comprender en su seno otras naciones o nacionalidades, y éstas son, dentro de España, Cataluña, Euskadi, Galicia, Castilla y aquellas que consideren que tienen esas condiciones de comunidad, como ocurre con Gales y con Escocia en el Reino Unido”.⁸¹³

Arzalluz subió a la tribuna de oradores para decir:

“Me felicito por la introducción de la palabra nacionalidades, porque somos un partido nacionalista y niego que exista contradicción con la existencia de España como Estado”.⁸¹⁴

Una de las intervenciones más duras fue la de Federico Silva Muñoz, de Alianza Popular –que acabaría votando no a la Constitución–, quien hizo una apocalíptica advertencia sobre los peligros de secesión que albergaba en su seno la inclusión del término “nacionalidades”.⁸¹⁵

Los líderes del PNV redoblaron en los días siguientes sus contactos y mantuvieron reuniones con Suárez y con el rey. En el seno de UCD se fue imponiendo el resquemor hacia el PNV y la tesis de quienes sostenían que no se podía cambiar una coma de la Disposición Adicional aprobada, aunque ello supusiera que el PNV terminara rechazando la Carta Magna. Especialmente importante fue el papel del senador navarro Jaime Ignacio del Burgo en su afán por dejar claras las diferencias entre las libertades

⁸¹³ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* (Pleno), 4 de julio de 1978, p. 3801.

⁸¹⁴ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* (Pleno), 4 de julio de 1978, p. 3820.

⁸¹⁵ Intervención de Silva Muñoz en el Pleno del Congreso: “No pueden existir al mismo tiempo y en el mismo territorio la unidad de la nación española y otras nacionalidades porque esto apunta inexorablemente que esas naciones tengan sus respectivos ‘estatus’. Esta incoherencia no es teórica, es real. No es el fruto de una transacción, es la manifestación más clara del mantenimiento simultáneo y contradictorio de dos posiciones irreductibles: la de quienes defendemos, por encima de todo, la unidad nacional de España, y la de quienes mantienen férreamente su criterio de una pluralidad nacional en el seno de lo que entendemos que hasta ahora ha sido España. (...) La gran razón de nuestra actitud política: poner de relieve los riesgos que comporta y las responsabilidades que contraemos al votarlo”. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* (Pleno), 4 de julio de 1978, p. 3795.

forales navarras y las de las tres provincias vascas. Y también tuvo mucho eco en el grupo parlamentario el dirigente de UCD en el País Vasco, Jesús Viana, muy intransigente con el PNV y hombre extraordinariamente próximo a Suárez en aquellos años, como ya hemos visto anteriormente.

El resto de partidos, y en especial el PSOE, promovieron numerosos contactos y jugaron un papel constante de intermediarios entre UCD y PNV. Los socialistas se mostraron en todo momento partidarios de encontrar una fórmula transaccional que salvaguardara su concepto unitario de España pero que dejara abierta la posibilidad del reconocimiento de las instituciones tradicionales vascas y una efectiva actualización de los Fueros.

El 8 de julio, Garaikoetxea, Cuerda y Arzalluz acudieron a Guernica a un acto ante 25.000 asistentes para informar sobre el proceso constitucional y pedir al pueblo vasco el apoyo al PNV en su acción parlamentaria para obtener una Carta Magna que contribuyera a la pacificación de Euskadi. Arzalluz declaró:

“Tenemos que decir que desde 1812 no hay ninguna Constitución que haya sido aprobada por el sector fuerista o nacionalista, porque en ninguna de ellas, a la hora de establecer la base doctrinal del Estado mismo, se ha permitido el engarce del mundo vasco en su historia, tradición y personalidad. (...) Por ello, no aceptaremos ni diremos sí a una Constitución cuyos principios doctrinales impliquen una autonomía aplicada por el Estado y nieguen una soberanía originaria del País Vasco”.⁸¹⁶

El 13 de julio de 1978 se celebró en la sede de la Presidencia del Gobierno un almuerzo al que asistieron numerosos diputados de UCD (los tres ponentes de la Constitución, entre ellos) y varios del PNV, encabezados por Arzalluz. Los parlamentarios peneuvistas plantearon la modificación de la Disposición Adicional junto con la de otros artículos del proyecto de Constitución. Deseaban que se consideraran transferibles algunas materias reservadas exclusivamente al Estado y que se derogaran el Decreto que abolió los Fueros de 1841 y sus disposiciones adicionales, así como la Ley de 1876. UCD sólo aceptaba que se derogaran “en tanto en cuanto pudieran conservar alguna vigencia”, ya que, tal como defendió Alzaga, la fórmula

⁸¹⁶ *El País*, 9-7-1978.

vasca suponía en la práctica la recuperación de la legislación anterior a ambas leyes abolicionistas.⁸¹⁷

El encuentro fue un fracaso. Aun así, se produjeron nuevas reuniones en jornadas posteriores. De hecho, al día siguiente, negociadores de UCD, PNV y PSOE se citaron para barajar varias fórmulas transaccionales. Y una de ellas, sugerida por Peces-Barba, contó con la aprobación inicial de todos los partidos. Ésta era la redacción:

“La Constitución reconoce y ampara los derechos históricos de los territorios forales cuya actualización reintegradora se realizará, para incorporarlos al ordenamiento jurídico, por acuerdo entre sus Instituciones representativas y el Gobierno. A este efecto se derogan las leyes 25-X-1839, 21-VII-1876 y demás disposiciones abolicionistas. El Estatuto de Autonomía así elaborado será sometido al voto de ratificación de las Cortes Generales y a ulterior referéndum en los territorios afectados y, en caso de ser aprobado, será promulgado como ley. Su modificación se acomodará a este mismo procedimiento”.

Para comprobar su buena voluntad, Pérez Llorca exigió al PNV la retirada de sus enmiendas sobre la Disposición Adicional, una valoración elogiosa del texto constitucional y que votara en contra de la enmienda del diputado Letamendía sobre el derecho de autodeterminación. Esto último lo hizo el PNV en la votación del pleno del Congreso. En la Comisión constitucional, el diputado de EE Francisco Letamendía había defendido la aprobación del derecho de autodeterminación, obteniendo sólo el respaldo del PNV. Su portavoz, Marcos Vizcaya, explicó que su partido era partidario de este derecho. Sin embargo, cuando la cuestión se volvió a debatir ahora en el pleno del Congreso, el PNV acató el acuerdo de *buena voluntad* alcanzado con UCD, y votó en contra del derecho de autodeterminación. Los peneuvistas justificaron su evidente contradicción diciendo que, aun siendo partidarios de este derecho, no creían que fuera necesario “constitucionalizarlo”.

Este episodio vuelve a demostrar que el PNV actuaba manteniendo siempre abierta la puerta a sumarse al pacto constitucional. (Semanas después, el 6 de agosto de 1978, durante la inauguración de un *batzoki* en San Sebastián, Arzalluz declaró que su partido no había votado en las Cortes el derecho de autodeterminación, porque “había que penetrar en la esencia del fuero vasco, que no sólo indica el derecho a la

⁸¹⁷ GALLEGU DÍAZ y DE LA CUADRA, 1989, p. 153.

autodeterminación, sino también el derecho de secesión”.⁸¹⁸ Qué duda cabe de que escuchar algo así encendía todas las alarmas en la coalición gubernamental. Ahora bien, como veremos enseguida, cuando Arzalluz hizo esta alusión tan clara del “derecho de secesión” ya había fracasado la negociación constitucional en el Congreso y todo hacía indicar que el PNV no iba a votar a favor de la Constitución.)

Digamos también sobre el mismo asunto que, durante la tramitación constitucional en la Cámara Alta, el senador Juan María Bandrés recriminó a los socialistas su voto en contra del derecho de autodeterminación, que venía siendo defendido por el PSOE, como ya hemos visto, desde su Congreso de Suresnes de 1974, llevándolo incluso en su programa electoral de 1977. El senador socialista Luis Alberto Aguirianole respondió que habían cambiado muchas cosas en España y que ya no resultaba defendible ese supuesto.

Volviendo a la negociación de la *endiablada* Disposición Adicional vasca en la Cámara Baja, tras la aceptación general de la fórmula planteada por Peces-Barba y el gesto de buena voluntad del PNV en el Congreso sobre la autodeterminación, los peneuvistas plantearon incluso la posibilidad de que Juan Ajuriaguerra (muy enfermo entonces) dirigiera una carta al presidente del Congreso anticipando el voto afirmativo de su partido a la Constitución si se llegaba finalmente a un acuerdo, algo que fue muy bien valorado por parte de todos los interlocutores. Esta importante iniciativa desmiente a Arzalluz cuando, años después, se jactaría en sus *Memorias* de que el PNV jamás habría podido votar afirmativamente una Constitución española.

Los parlamentarios peneuvistas se trasladaron a Bilbao inmediatamente después de que se lograra el preacuerdo en torno a la redacción de la Disposición Adicional elaborada por Peces-Barba, para discutirlo con el EBB. El lunes 17 de julio, el máximo órgano del PNV respaldó a sus negociadores. Ese mismo día, los diputados peneuvistas volvieron a Madrid y se reunieron de nuevo con sus interlocutores de UCD y PSOE para comunicarles el visto bueno.

⁸¹⁸ *La Hoja del Lunes de San Sebastián*, 7-8-1978.

Fue un momento de auténtica euforia política. El periódico *El País* abrió en portada el 18 de julio con este titular. “Acuerdo PNV-Gobierno sobre la Constitución”. Y se recogía esta afirmación de Alfonso Guerra: “El PNV aceptará la Constitución”.⁸¹⁹

Era ése un momento histórico. Se había logrado algo importantísimo. Se daba por hecho que una de las cuestiones más espinosas de la tramitación constitucional quedaba al fin resuelta y parecía que la aceptación por parte del PNV de la Carta Magna se había logrado. El ex dirigente peneuvista Juan José Pujana no lo puede decir más claro: “El PNV hubiera votado sí a la Constitución. Rotundamente, sí. Si se hubiera llegado a un acuerdo y se hubieran reconocido los derechos del pueblo vasco”.⁸²⁰ No es difícil comprender la enorme trascendencia que esto habría tenido en la política vasca.

Pero, cuando todo parecía arreglado, llegó un nuevo jarro de agua fría: el vicepresidente Abril (como sabemos, muy próximo al sector más intransigente de su partido respecto al nacionalismo moderado) rechazó la fórmula que se había aprobado la semana anterior por los negociadores de UCD, PSOE y PNV. Y señaló que no podría existir ningún acuerdo si los peneuvistas no hacían manifestación pública y tajante sobre su plena aceptación de la unidad de España y la existencia de una única soberanía.

El Gobierno quería evitar que un texto ambiguo de la disposición transitoria permitiera al PNV, pasado el tiempo, dobles interpretaciones. Y UCD volvió a insistir en que era necesario subrayar que el estatuto de autonomía que se elaborara debía efectuarse “en el marco de la Constitución”. El PNV se oponía a esta fórmula porque consideraba que ello suponía un reconocimiento de los derechos históricos meramente formal. Y sus parlamentarios abandonaron la reunión con Abril Martorell convencidos de que se había roto definitivamente toda posibilidad de acuerdo.

El 18 de julio comenzó en el pleno del Congreso el debate sobre el Título VIII. El ritmo fue deliberadamente lento, con el fin de ganar tiempo para tratar mientras de que se alcanzara un acuerdo respecto a la Disposición Adicional.

Al día siguiente, el 19 de julio de 1978 (es significativo para entender lo que se vivió en aquellas 24 horas cómo *El País* abrió a toda página con un titular radicalmente

⁸¹⁹ *El País*, 18-7-1978.

⁸²⁰ Entrevista del autor a JUAN JOSÉ PUJANA. 26-2-2016.

contrario al del día anterior: “El acuerdo PNV-Gobierno prácticamente roto”⁸²¹), se hizo un nuevo intento de alcanzar un consenso, con una escenificación cuando menos llamativa.

Los negociadores del PNV se reunieron ese día en una sala del Congreso y los de UCD, en otra. Los socialistas actuaron de intermediarios. UCD partió de un planteamiento muy estricto: podían reconsiderar aspectos relativos al Título VIII, pero no la Disposición Adicional. Sin embargo, los ucedistas aceptaron escribir en un papel cuatro fórmulas distintas de la disposición, que considerarían aceptables. Alfonso Guerra llevó las cuatro propuestas al PNV y, tras cuarenta y cinco minutos, éste aceptó la primera de las redacciones, que decía: “La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La reintegración foral se efectuará según lo dispuesto en el artículo 140 (147 actual) de la Constitución”.

Todo parecía solucionado al fin. Sin embargo, en las filas de UCD, que no esperaban esa reacción del PNV, se vivió un desconcierto absoluto. En realidad, el Gobierno había decidido ya que no iba a cambiar ni una coma de la redacción de la disposición transitoria anteriormente aprobada y las cuatro propuestas redactadas eran una mera maniobra ante la opinión pública para seguir demostrando una supuesta voluntad de diálogo. Tras una llamada a La Moncloa, los diputados de UCD dijeron que no había pacto si el PNV no aceptaba la expresión “en el marco de la Constitución”. Los diputados peneuvistas abandonaron el Congreso profundamente indignados.

El periódico *El País* explicaba así al día siguiente lo que había sucedido, que era algo técnicamente muy complejo y difícil de entender por la ciudadanía:

“Precisiones terminológicas impiden el acuerdo del PNV. Las negociaciones entre el Gobierno y el PNV se rompieron a las 10 de la noche de ayer, cuando todo parecía indicar que la materialización del acuerdo estaba próxima. El problema consiste en que UCD desea una matización terminológica que no permita dudas sobre el hecho de que el marco del estatuto de autonomía para el País Vasco es la Constitución, mientras el PNV es partidario de una redacción que, a juicio gubernamental, deja la cuestión en una ambigüedad peligrosa.

La redacción de la Disposición Adicional sobre la que giraron todas las conversaciones tiene dos párrafos:

⁸²¹ *El País*, 19-7-1978.

Uno, aceptado por todos, dice: “La Constitución reconoce y ampara los derechos históricos de los territorios forales, cuya actualización reintegradora se realizará donde sea necesario para incorporarla al ordenamiento jurídico por acuerdo entre sus instituciones representativas y el Gobierno, y a este efecto se derogan las leyes de 25-X-1839 y 21-VII-1876”.

El segundo párrafo establece la forma en que se elabora el estatuto de autonomía de estos territorios.

El PNV desea que se diga: “El estatuto de autonomía, norma institucional básica según lo establecido en el artículo 140...”. Y UCD: “El Estatuto de Autonomía, norma institucional básica en los términos establecidos en el artículo 140...”.⁸²²

El PSOE acusó a UCD por echarse atrás. Por aquel entonces, se publicó en algunos medios que las presiones para que el partido del Gobierno no aceptara el texto propuesto por el PNV provenían de la Junta de Jefes del Estado Mayor, que se había reunido esa misma semana. El periodista Manuel Vicent, en un artículo titulado “Algo más que palabras”, se hacía eco de la impresión más extendida en aquel momento en las Cortes:

“Cuando un partido de Gobierno primero dice y luego se desdice, de pronto acepta un trato y después lo rompe, en un momento pacta y al cabo de una hora se retracta, todo eso sin ruborizarse, es que algo grave está pasando detrás de las cortinas. Nadie se presta a montar un número como éste si no es tirado por un hilo. Debajo de este capricho hermenéutico de UCD se nota demasiado el rumor de poderes fácticos. Bastaba con mirar ciertas caras ayer por la mañana en los pasillos del Congreso para entender que el atasco en el consenso con los vascos no era sólo una cuestión de palabras, un capricho del diccionario, sino un problema de logística con una brisilla de sables. Corría por allí un céfiro verde de estado mayor”.⁸²³

Años después Txiki Benegas declararía que, cuando habló sobre el asunto con Suárez, éste aludió al “follón que tenía con los militares por la legalización del PCE, porque no les dejaba intervenir en la lucha contra el terrorismo, y con esta enmienda que él mismo ofreció”.⁸²⁴

En las entrevistas que realizó la periodista María Mérida a los principales mandos del estamento militar, que aglutinó en un libro, se aprecia perfectamente que para todos

⁸²² *El País*, 20-7-1978.

⁸²³ *El País*, 21-7-1978.

⁸²⁴ IGLESIAS, 2009, pp. 241 y 242.

los generales la mayor preocupación del momento era el caso vasco. Todos dejaban entrever su intransigencia ante cualquier cesión que pusiera en peligro la unidad de España. El almirante Luis Arévalo Pelluz, jefe del Estado Mayor de la Armada, no disimulaba “la irritación y el dolor profundo” ante “la plaga” terrorista y la existencia de “cierta impunidad”, presumiblemente en alusión a la amnistía. Y varios de los generales entrevistados insinuaban la disposición del ejército a intervenir para hacer frente al separatismo, dejando entrever el desacuerdo con la forma en que el Gobierno estaba combatiendo “la subversión”.

Uno de los que se atrevían a ir más lejos era el teniente general Guillermo Quintana Lacaci, capitán general de la I Región Militar:

“El terrorismo es una enfermedad epidérmica universal contra la cual hay que actuar como médico. Cuando el organismo –sociedad- recibe una invasión de microbios, bacterias, virus, que impiden el normal desenvolvimiento del conjunto, organismo –sociedad-, entonces el médico indaga, explora, se informa para averiguar las causas y combatir las. Probablemente, combata desde un principio con antibióticos de amplio espectro –contra todo atacante- y luego ataque en firme con todos sus medios, no dudando, de no conseguir éxito en un combate exterior, a operar y llegar adentro del organismo –sociedad-, para combatir con todos los medios a su alcance a atajar el mal –terrorismo- que impide la función normal del organismo –sociedad- sin dejar la iniciativa a los promotores del mal y tomando en todo momento la iniciativa rápida, pues si llega tarde es posible que el mal esté extendido y no tenga remedio. No olvidemos la frase de Villamartín: ‘Conviene más resolver mal y pronto que llegar tarde’. (...) Me remito a una crónica en la que el ministro encargado de asuntos de Irlanda del Norte dice: ‘La derrota del terrorismo organizado exige la potencia, la pericia y el armamento que sólo el ejército puede aportar’”.⁸²⁵

Como recuerda Carrillo en sus Memorias,

“en mis conversaciones con el presidente del Gobierno un tema recurrente era el de los militares. Desde la *operación Galaxia* [noviembre de 1978], durante la que Suárez tomó prácticamente de manera directa el mando de las fuerzas de la Guardia Civil que custodiaban la Moncloa, cada poco tiempo, sobre todo cuando ETA asesinaba a un jefe militar, se veía en la necesidad de conversar con mandos para apaciguarlos y

⁸²⁵ MÉRIDA, 1979.

contenerlos. Pese a ello, de vez en cuando, algún jefe hacía declaraciones explosivas que conmovían el firmamento político”.⁸²⁶

Al día siguiente del esperpéntico episodio en el que UCD se había echado atrás de una propuesta presentada por ellos mismos, los diputados de la coalición gubernamental tuvieron que admitir que no estaban dispuestos a que se modificara una sola palabra del texto aprobado en la Comisión, y retiraron la oferta hecha 18 horas antes. Fernando Abril y Rafael Arias Salgado asumieron toda la responsabilidad: “Preferimos que se interprete que hemos roto un compromiso antes que dar vía libre a una fórmula ambigua”.⁸²⁷

Arzalluz, por su parte, declaraba a los periodistas:

“En estas condiciones no estamos autorizados a decir sí a la Constitución. No vamos a estar presentes en el último debate, porque no hemos querido expresar una postura ni abstencionista ni negativa, exclusivamente para no influenciar a nuestro electorado todavía. (...) Llevamos una victoria parcial”.⁸²⁸

Finalmente, el 21 de julio, Arzalluz aprovechó su turno de palabra en el pleno del Congreso para explicar el rechazo de su partido a la Disposición Adicional tal como había sido aprobada en la Comisión, diciendo que “no se daba pie a un efectivo reconocimiento de los derechos históricos”.⁸²⁹ Y después presentó una enmienda in voce a la Disposición Adicional, que fue sometida a votación. Decía así:

⁸²⁶ CARRILLO, 2008, p. 856.

⁸²⁷ DE LA CUADRA y GALLEGU-DÍAZ, 1981, p. 157.

⁸²⁸ *El País*, 21-7-1978.

⁸²⁹ Arzalluz, en su intervención durante el Pleno: “Se reconocen los derechos históricos en el marco de la Constitución. Nosotros nos negábamos a la expresión ‘en el marco constitucional’ por la misma razón que en 1841, porque el marco constitucional, a pesar de que la Constitución actual, en trance de aprobación, es mucho más, diríamos, autonomista que aquella que provocó un conflicto en 1841, entendíamos que tal como estaban fijados los poderes del Estado en el artículo actual 143 no daban pie a un efectivo reconocimiento de los derechos históricos, que era, poco menos que una afirmación platónica en el sentido de que se reconocen unos derechos que después no se pueden realizar, porque ese marco es excesivamente estrecho para permitir ese reconocimiento. (...) El problema era determinar hasta dónde, legítimamente, llega hoy ese derecho de los territorios forales, o del ámbito vasco, de poner en vigor nuevamente y vivir su propia autonomía en toda la plenitud posible, siempre que no choque con aquellas facultades soberanas del Estado, que son absolutamente imprescindibles para regir esa colectividad de pueblos en solidaridad, que forma el Estado y que forma España. Quiero recalcar que en ningún momento hemos creído, ni hemos querido, que el reconocimiento de los derechos históricos se salga del marco constitucional. Todo lo contrario. (...) Pero la ambigüedad del artículo 144 es la que hace también, por otra parte, dudar, de si el marco constitucional que el artículo 144 presenta hace clara la formulación de que esos derechos históricos quepan en este marco constitucional”. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* (Pleno), 21 de julio de 1978, p. 4551.

“La Constitución reconoce y ampara los derechos históricos de los territorios forales, cuya actualización reintegradora se realizará, donde sea necesaria, para incorporarlos al ordenamiento jurídico, por acuerdo entre sus instituciones representativas y el Gobierno, y a este efecto se derogan las leyes de 25 de octubre de 1839, 21 de julio de 1876 y demás disposiciones abolicionistas. El Estatuto de Autonomía así elaborado, norma institucional básica, en los términos establecidos en el artículo 140, será sometido al voto de ratificación de las Cortes Generales y a ulterior referéndum en los territorios afectados, y, en caso de ser aprobado, será promulgado como ley. Su modificación se acomodará a este mismo procedimiento”.⁸³⁰

La enmienda fue rechazada con ciento cincuenta y tres votos en contra (los de UCD y AP) y ciento quince votos a favor (entre ellos, los del PSOE). Tiempo después, Peces-Barba reconocería que había sido un error por parte de su grupo votar a favor de una enmienda que, de salir adelante, hubiera supuesto un agravio discriminatorio para las demás comunidades autónomas, y que suponía resucitar el viejo pacto foral con la Corona del Antiguo Régimen, sólo que con un nuevo interlocutor: en este caso, el Gobierno.

La ruptura que se había producido entre UCD y el PNV hizo que los ocho diputados peneuvistas se ausentaran del Hemiciclo en la votación global sobre el texto constitucional ese mismo día: el 21 de julio de 1978. Salió adelante con doscientos cincuenta y ocho votos a favor, catorce abstenciones y dos votos negativos (uno del diputado de EE, Letamendía).

El País publicó una entrevista con Arzalluz el 25 de julio, en la que decía:

“La Constitución aprobada por el Congreso es para mí, lealmente, más positiva que la de la República en muchos aspectos, y concretamente en el autonómico. En lo que chocamos con el Gobierno y, quizá, con los otros partidos, es en la concepción del Estado... No me parece racional decir ‘no’ a esta Constitución, creo que debemos acatarla”.⁸³¹

Años después, lo explicaría así en sus *Memorias*:

“El borrador de la Constitución –y su texto definitivo, tal como fue aprobado un año después– presentaba aspectos que no cabía desconsiderar. Sería un mentiroso si no

⁸³⁰ PECES-BARBA, 1988, p. 215.

⁸³¹ *El País*, 25-7-1978.

reconociera que ver un texto legal que consagraba el euskera como lengua cooficial y que legalizaba la ikurriña –por señalar sólo dos aspectos de fuerte carga simbólica– producía una emoción muy fuerte. ¡Veníamos de una noche tan larga y tan oscura! Hay que tener en cuenta las dos caras de la moneda: aquella Constitución no era y sigue sin ser la nuestra, por supuesto, pero tenía –y sigue teniendo, aunque le hagan el caso que le hacen– cosas muy positivas, que tampoco podíamos rechazar. Por eso se fue abriendo paso en nosotros cada vez con mayor firmeza la idea de que la posición más correcta, a la hora del voto, debía ser la abstención”.⁸³²

5.6. Debates en la Comisión Constitucional del Senado

La fase de los debates constitucionales en el Senado comenzó a finales de agosto. Se formó una Comisión constitucional formada por doce miembros de UCD, cinco del PSOE, dos de Entesa catalana, dos de Progresistas y Socialistas Independientes, uno de Senadores Vascos, uno de Agrupación Independiente, uno de Grupo Independiente y uno de Grupo Mixto.

El PNV presentó cincuenta enmiendas en la Comisión Constitucional del Senado.

De nuevo, numerosos senadores presentaron enmiendas al término “nacionalidades”. Algún senador, como Camilo José Cela, propuso la sustitución del término por el de “países” o “comunidades”. Por su parte, el senador Juan María Bandrés, presentó una enmienda para sustituirlo por el término “naciones”. Todas las enmiendas al respecto fueron rechazadas y se mantuvo el término “nacionalidades”.⁸³³ El artículo 2 del proyecto fue aprobado por veintiún votos a favor y dos abstenciones.

⁸³² ARZALLUZ, 2005, p. 155.

⁸³³ Manuel Villar Arregui, senador por Progresistas y Socialistas Independientes (GPPSI): “Nacionalidades es palabra que tiene carta de naturaleza, no sólo en el lenguaje propio que hablamos los españoles, sino también en el de otros europeos. Pienso que la fórmula concilia, armoniza, supera y, en definitiva, conduce a un acuerdo feliz entre los distintos conceptos aquí en juego. La soberanía es el Estado. Pero el Estado no se contrapone a la región o a la nacionalidad, sino que el Estado regionalizado, el Estado de nacionalidades, la nación española constituida en un Estado de regiones y nacionalidades, es una síntesis armónica que supera brillante, eficaz y conciliadoramente, los dos términos de la vieja bipolaridad que había dado origen a otras dos bipolaridades dialécticas, aquella que contraponía a separadores y separatistas. (...) Junto a esa nación que tiene vocación política, que tiene vocación de presencia en el mundo internacional, pueden coexistir y coexisten nacionalidades como comunidades étnicas y culturales, o etnoculturales, que constituyen minorías diferenciadas (...) con vocación autonómica y política. (...) Son partícipes del ejercicio de la única soberanía de España, pero partícipes de la soberanía porque esas nacionalidades constituidas en comunidades autónomas van a ejercer

El desencuentro entre el PNV y UCD era absoluto, a pesar de que en todo el trámite parlamentario de la Carta Magna no dejaron de mantenerse abiertos algunos cauces de diálogo ni de producirse encuentros entre miembros de uno y otro partido. Pero el pesimismo cundía en las filas nacionalistas. El 11 de septiembre, en una de esas reuniones absolutamente informales, en este caso en los pasillos del Senado, el senador centrista Jiménez Blanco comunicó a un interlocutor del PNV que no había ninguna posibilidad de acuerdo, dado que el Gobierno estaba totalmente cerrado a cualquier negociación. E incluso aseguró que la devolución de los conciertos económicos a Guipúzcoa y Vizcaya era imposible, porque el propósito del Ejecutivo era incluso el de suprimir los regímenes vigentes de Álava y Navarra.

Conviene destacar que esto era lo que pensaba al menos una parte del Gobierno a la altura del otoño de 1978. Pero, como sabemos, lo que acabaría sucediendo apenas unos meses después sería radicalmente distinto. Esta forma de actuar de Suárez con todos los asuntos relacionados con el País Vasco fue, lo volvemos a reiterar, la tónica general a lo largo de toda la Transición: lo que resultaba inadmisibile en un momento dado, se concedía no mucho después, con el sobre coste de que todo parecieran concesiones hechas por el Gobierno fruto de su propio desbordamiento ante el recrudecimiento del terrorismo etarra y la deslegitimación del Estado entre la mayoría de la ciudadanía vasca.

La tensión entre UCD y PSOE en la Comisión constitucional del Senado tampoco tardó en aflorar, sobre todo a raíz de que los senadores de la coalición gubernamental mostraran su firme voluntad de modificar algunos artículos que, de manera especial, molestaban a la Iglesia. Fernando Abril y Alfonso Guerra volvieron a coger las riendas de la situación para impedir el *choque de trenes* y fuera de la Cámara Alta se produjeron reuniones en las que PSOE y UCD limaron asperezas y consensuaron la redacción final de algunos artículos. En una de las reuniones se planificaron las enmiendas que debían prosperar en la Comisión, las que debían llegar hasta el pleno del Senado y las que serían solucionadas por la Comisión Mixta de las dos cámaras. A partir de ese momento, las relaciones UCD-PSOE no sufrieron grandes oscilaciones en el Senado.

poderes políticos, legislativos y ejecutivos sin el menor género de dudas, y a eso se llama participar en la soberanía, aunque ésta sea una e indivisible, como una e indivisible es la Nación española". *Diario de Sesiones del Senado* (Comisión), 19 de agosto de 1978, p. 1623.

Sin embargo, en los últimos días del debate en la Comisión, UCD introdujo algunas modificaciones en algunos artículos que no habían sido pactadas con el PSOE. Los socialistas, airados, optaron por apoyar al PNV en sus reivindicaciones forales, algo de lo que después se arrepentirían.

Fue precisamente el debate del Título VIII el que dio origen a un duro enfrentamiento entre los dos partidos mayoritarios. El 13 de septiembre de 1978 UCD hizo prosperar varias enmiendas que suponían un serio recorte al modelo autonómico pactado en el Congreso. Los socialistas, irritados, votaron al día siguiente a favor de la Disposición Adicional presentada por el Grupo Senadores Vascos (en el que se integraba el PNV). Pero fue una jugada muy peligrosa porque, por sorpresa, salió adelante -nadie, incluidos los socialistas, lo esperaba-, ya que también contó con el apoyo de tres senadores de designación real: Carlos Ollero –ex decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Económicas de la Universidad Complutense de Madrid-, Luis Sánchez Agesta –antiguo procurador en Cortes y consejero de Estado, además de prestigioso catedrático de Derecho Político- y Antonio Pedrol –decano del Colegio de Abogados de Madrid-. De esta manera, un tema tan peliagudo que parecía que se había zanjado de manera definitiva, volvía a reabrirse.

La enmienda suponía incluso mayores ventajas para el PNV que la que había sido rechazada en el Congreso. Decía así:

“La Constitución reconoce y garantiza los derechos históricos de los territorios forales, cuya reintegración y actualización se llevará a cabo entre las instituciones representativas de dichos territorios y el Gobierno. A este efecto, se derogan, en cuanto pudiera suponer abolición de los derechos históricos, las leyes de 25 de octubre de 1839 y 21 de julio de 1876 y demás disposiciones abolicionarias. El estatuto de autonomía que se elabore para la incorporación de los derechos históricos al ordenamiento jurídico será sometido a referéndum de los territorios afectados y al voto de ratificación de las Cortes Generales y, caso de ser ulteriormente aprobado, será promulgado como ley. En ningún caso podrá ser lesionada la foralidad actualmente vigente de Álava y Navarra. Su modificación se acomodará a este mismo procedimiento”.⁸³⁴

El texto fue presentado por el senador peneuvista Mixel Unzueta, como enmienda in voce, tras ser derrotada (por 11 votos en contra, 10 a favor y 3 abstenciones) la

⁸³⁴ DE LA CUADRA y GALLEGOS-DÍAZ, 1981, p. 158.

enmienda inicial del grupo, idéntica a la que habían presentado en su día en el Congreso.

Así justificaron el voto afirmativo los tres senadores de designación real antes mencionados.

Carlos Ollero:

“Todos sabemos que en torno a las sesiones del Senado sobre este problema se habían agravado considerablemente las tensiones y que existía un clima emocional un tanto crispado y general. Si con la aceptación de la enmienda de Senadores Vascos se calman los ánimos para esas futuras negociaciones anunciadas, creo que haber votado la enmienda es una manera eficaz de colaborar a la distensión y armonía que todos deseamos”.

Antonio Pedrol:

“Creo que quienes hemos votado a favor de la enmienda hemos pretendido realizar, con destino a los territorios forales, un gesto de buena voluntad para confirmar que hay abiertos caminos de diálogo y de comprensión. La mutación que la enmienda representa, a mi juicio, respecto del texto proveniente del Congreso se centra sustancialmente en una cuestión procedimental. En el nuevo texto el acuerdo se buscará entre las instituciones representativas vascas y el Gobierno. Creo, sin embargo, que no debe olvidarse que los futuros estatutos de los territorios forales seguirán el cauce constitucional con el referéndum y el voto de ratificación de las Cortes Generales. El reconocimiento de los derechos históricos, su actualización y la supresión de los efectos de las disposiciones del 25 de octubre de 1839 y de 21 de julio de 1876 se encuentran ya en el texto de la Constitución proveniente del Congreso. El problema que tenemos obligación de resolver es demasiado importante para que erijamos ante él murallas de palabras”.

Luis Sánchez Agesta:

“La enmienda matizaba el reconocimiento de todos los derechos históricos del País Vasco, que venía ya recogido en el texto constitucional aprobado por el Congreso. La única diferencia apreciable es de procedimiento. (...) También, como es natural, ha

influido en mi voto favorable el deseo de que el pueblo vasco acepte con plena sinceridad la Constitución”.⁸³⁵

Las alarmas se desataron en el seno del PSOE. Peces-Barba no tardó en asegurar que su grupo en el Senado había votado a favor de la enmienda no porque estuviera de acuerdo con ella, sino porque pretendía presionar así a UCD para una nueva negociación.

5.7. Debates en el Pleno del Senado

Los debates en el pleno del Senado duraron 10 sesiones, entre el 25 de septiembre y el 5 de octubre. En general estuvieron marcados por el consenso previo entre UCD y PSOE, que sus jefes de filas se habían encargado de restaurar fuera de la Cámara Alta. En cambio, las discrepancias del PNV tanto con UCD como con el PSOE fueron nítidas. Los nacionalistas acusaron a los socialistas de enrarecer las relaciones deliberadamente y de mantener una posición incoherente. Xabier Arzalluz declaró:

“Desconfiamos plenamente de Madrid porque llevamos más de un siglo bajo su bota. Aquel que quiera guardar sus intereses, ahí tiene a UCD, y aquel que toma sus derechos particulares, dejando de lado el espíritu de su pueblo, ahí tiene a los otros partidos”.⁸³⁶

El PSOE se dio por aludido inmediatamente. Enrique Múgica declaró:

“La arrogancia que pretende convertir al PNV en la expresión de Euskadi sólo puede encubrir la debilidad de quienes el 15 de junio de 1977 obtuvieron menos apoyo popular que nosotros”.⁸³⁷

No debe pasarnos por alto que Múgica estaba sumando los resultados obtenidos en las tres provincias vascas y Navarra en una demostración más de hasta qué punto en esos momentos los socialistas comulgaban con la idea de que las cuatro provincias pudieran formar una única entidad territorial.

Los socialistas trataron, sin embargo, de pactar con el PNV en los días siguientes una nueva Disposición Adicional, en un esfuerzo contrarreloj para sumar al

⁸³⁵ *El País*, 16-9-1978.

⁸³⁶ DE LA CUADRA y GALLEGÓ-DÍAZ, 1981, p. 159.

⁸³⁷ DE LA CUADRA y GALLEGÓ-DÍAZ, 1981, p. 159.

nacionalismo moderado al consenso constitucional. Pero ya era demasiado tarde. Los peneuvistas, con Garaikoechea a la cabeza, se negaron a aceptar ninguno de los nuevos textos que les presentaron, alegando que todos ellos tenían los mismos defectos que las propuestas que había hecho UCD en el Congreso.

El PNV, como tantas otras veces a lo largo de la Transición, empleó la movilización social como arma de presión. Así, el 30 de septiembre promovió manifestaciones en las tres provincias vascas y Pamplona, bajo el lema “Por los derechos históricos del pueblo vasco” –no fueron secundadas ni por el PSOE ni por HB-. La prensa informó que en total habían asistido unas 60.000 personas, en su mayoría militantes peneuvistas, que exigían que la Constitución se ajustara en su enmienda adicional a los términos que habían sido aprobados por la Comisión del Senado. Algunas fuerzas de la *izquierda abertzale* como ESEI o ANV, que sí estuvieron presentes en las marchas, las aprovecharon para adelantar su rechazo a la Carta Magna.

A finales de septiembre, el vicepresidente Abril, tras acordarlo con Suárez, dejó claro a su grupo la posición final de su partido:

“La Constitución puede albergar en su seno el reconocimiento de los derechos históricos de los pueblos que integran España, concretamente de los vascos; la concreción y actualización de esos derechos puede tomar la forma tradicional de un estatuto de autonomía; el estatuto puede ser inicialmente negociado entre el Gobierno y las instituciones representativas del País Vasco, pero todo ello, indefectiblemente, no debe salir de la Constitución”.⁸³⁸

Estaba claro que UCD ya había decidido que el pleno del Senado no cambiara ni una coma de la Disposición Adicional que se había aprobado en el Congreso.

Durante los siguientes días, volvieron a reunirse representantes del PSOE y del PNV, sin alcanzar ningún acuerdo. Y también se produjo un intento más de atraer al PNV por parte del Gobierno el 4 de octubre (sin invitación al PSOE, que después se sintió muy ofendido). Participaron en el encuentro el vicepresidente Abril y el líder del PNV, Garaikoechea. Landelino Lavilla presentó lo que aparentemente era la fórmula definitiva de UCD, consistente en convertir la Disposición Adicional en un artículo más de la Constitución, y cuyo texto decía así:

⁸³⁸ DE LA CUADRA y GALLEG0-DÍAZ, 1981, p. 160.

“El Estatuto de Autonomía de los Territorios Forales podrá llevar a cabo el reconocimiento y actualización de sus Derechos Históricos, respetando en todo caso los límites de competencias que resultan del artículo 148 y concordantes y los principios de igualdad y solidaridad de todos los españoles. El Estatuto se elaborará de común acuerdo por las instituciones representativas de dichos Territorios y el Gobierno, siguiendo, en lo demás, la tramitación prevista en los párrafos 3 y 4 del número 2 del artículo 150 (actual 151). A partir de la entrada en vigor del Estatuto, los derechos así actualizados quedarán reconocidos y amparados. En cualquier caso, no quedará alterada la foralidad vigente, así como la naturaleza jurídica de la misma”.⁸³⁹

Al PNV le pareció una intolerable degradación de los derechos históricos vascos y la reunión acabó sin ningún tipo de acuerdo.

El 5 de octubre se celebró el último pleno del Senado. Se presentaron varias propuestas transaccionales, en un último intento por consensuar una fórmula para la Disposición Adicional que satisficiera a todos (todas fueron rechazadas por el vicepresidente Abril). El primero fue el portavoz socialista, el senador Aguiriano Forniés, quien comenzó su intervención explicando que la actitud de su partido ante un tema tan importante para España y para el País Vasco había sido en todo momento la de “concordia y búsqueda de una solución al *problema*”. Después presentó una enmienda, tal como la había aprobado la dirección del PSE (reunida en Tolosa los días 23 y 24 de septiembre) y ratificada después por la dirección del PSOE. Era una Disposición Adicional como la que ya había presentado el PNV en el Senado, pero con la supresión de la frase “caso de ser ulteriormente aprobado”.⁸⁴⁰

Después intervinieron los portavoces de todos los grupos, y el propio vicepresidente Abril ofreció al PNV un nuevo texto que, según dijo en la tribuna de oradores, habían estado barajando en negociaciones de última hora la víspera. El portavoz nacionalista en el Senado lo rechazó. Por ello, Abril volvió a tomar la palabra para decir:

“Nosotros, como Unión de Centro Democrático, no podemos reconocer unos derechos históricos sin saber qué pasa con ellos. Es una simple función de responsabilidad. (...)”

⁸³⁹ *El Partido Nacionalista Vasco*, 1978, p. 88.

⁸⁴⁰ La enmienda del Grupo Socialista en el Senado quedaba así: “El Estatuto de Autonomía que se elabore para la incorporación de los derechos históricos al ordenamiento jurídico será sometido a referéndum de los territorios afectados y al voto de ratificación de las Cortes Generales y será promulgado como ley. En ningún caso podrá ser lesionada la foralidad actualmente vigente de Álava y Navarra”. *Diario de Sesiones del Senado* (Pleno), 5 de octubre de 1978, p. 3335.

Nosotros necesitamos saber que en caso de una colisión entre esos derechos históricos y la letra de la Constitución, una cosa muy sencilla: que prevalece la Constitución. Entonces, no hay problemas de redacción (...) hay problemas de principios, hay problemas de fijación de esos principios. (...) Por tanto, al no ser aceptada la propuesta de última hora de esta mañana del 150 bis y no tener tampoco posibilidades de obtener un sí, nos vamos a mantener en la propuesta inicial del texto del Congreso”.⁸⁴¹

Con todo, es significativa la intervención del portavoz del PNV, Mitxel Unzueta, en la tribuna de oradores del Senado:

“Pase lo que pase en esta votación, lo que sí quisiera decir, ya de antemano, es que esto no significa ni un triunfo, ni una derrota, ni una humillación. Esto es un juego democrático en que cada partido, cada grupo político, defiende sus teorías, defiende sus tesis...”⁸⁴²

Era una forma de reconocimiento implícito por parte de los peneuvistas de que la Constitución no trataba la *cuestión vasca* de una manera inaceptable para ellos.

Cabe destacar cómo la actitud de UCD sobre este asunto fue hasta el último momento, por decirlo de forma popular, *como la del perro del hortelano, que ni come ni deja comer*. La coalición gubernamental ofreció una pésima imagen en aquellos meses de negociación, evidenciando sus contradicciones internas, su temor constante a ser víctimas de una *jugarreta* por parte del PNV, su falta de seriedad a la hora de fijar una postura firme y clara..., y al mismo tiempo su miedo a quedar como culpable de que se perdiera una oportunidad histórica, la de que el nacionalismo moderado se sumara al consenso constitucional. La tensión era tan grande que Abril discutió públicamente, y a grandes voces, con los senadores por designación real Luis Olarra⁸⁴³ y Juan Ignacio Uría⁸⁴⁴, partidarios de que UCD aceptara una última propuesta elaborada por Alfonso Osorio. Uría llegó a espetar al vicepresidente del Gobierno: “¡Tú serás el único responsable!”⁸⁴⁵

⁸⁴¹ *Diario de Sesiones del Senado* (Pleno), 5 de octubre de 1978, p. 3345.

⁸⁴² PECES-BARBA, 1988, p. 251.

⁸⁴³ Luis Olarra era un importante industrial, que fue presidente de la Patronal Vasca. En 1979 fundó Unión Foral, que no logró ningún diputado. Después ingresó como militante en Alianza Popular.

⁸⁴⁴ Juan Ignacio Uría, abogado y escritor, fue presidente y director de la Real Sociedad Bascongada de Amigos del País entre 1977 y 1979.

⁸⁴⁵ DE LA CUADRA y GALLEGU-DÍAZ, 1981, p. 161.

Finalmente, ese mismo 5 de octubre se aprobó en el pleno del Senado el texto de la disposición adicional primera que había ratificado el Congreso, con ciento veintinueve votos a favor (los de UCD, seis del Grupo de Progresistas y Socialistas Independientes y varios de senadores reales), trece en contra (entre ellos, los senadores del PNV) y setenta y ocho abstenciones (entre ellos, los socialistas). Concluía así la tramitación de uno de los puntos más conflictivos de toda la Constitución, y el motivo esgrimido por los nacionalistas días después para pedir a sus militantes y simpatizantes que se abstuvieran en el referéndum.

Sobre este asunto, el Euskadi Buru Batzar (EBB) –órgano ejecutivo del PNV- remitió un informe a sus asambleas municipales, que decía así:

“La Disposición Adicional primera ampara y respeta los derechos históricos, pero subordina su actualización general al marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía. Esta vinculación deja sin una dimensión política real y práctica tal actualización, no produciéndose una diferenciación entre la situación jurídico política que de ella pudiera derivarse y la establecida de modo general para las comunidades autónomas. (...) En definitiva, el texto de esta disposición no se traducirá en una situación política diferente a la que pudiera crearse en base al Título VIII de la presente Constitución, no dando origen más que a un reconocimiento puramente formal de los derechos históricos. La propuesta del PNV, que tantas vicisitudes experimentó en el transcurso de los debates constitucionales, representaba el entronque de la problemática inapreciable para proceder a la normalización de la vida política y social de nuestro país. El reconocimiento y actualización de los derechos históricos, en términos aceptables para el partido, no se reducía, únicamente, a una cuestión de principio, sino que poseía un alcance político práctico, en cuanto que posibilitaba el acceso a situaciones de poder sumamente importantes a las que nunca renunciará el pueblo vasco. (...) En la citada propuesta, el partido aportaba una concepción del Estado diferente a la mantenida por los grupos mayoritarios y compatible con la afirmación de soberanía originaria del pueblo vasco”.⁸⁴⁶

Conviene en este punto detenerse un instante en la actitud del PNV. El informe del EBB, lo acabamos de leer, recoge textualmente que la Disposición finalmente aprobada en la Constitución “no se traducirá en una situación política diferente a la que pudiera crearse en base al Título VIII”. O dicho de otro modo: el PNV rentabilizó políticamente

⁸⁴⁶ DE LA CUADRA y GALLEG0-DÍAZ, 1981, p. 162.

la idea de que la Disposición Adicional era puramente ornamental, carente de trascendencia. Sin embargo, como veremos en el siguiente capítulo, esta Disposición, aunque no es fuente directa de atribución competencial, sí permitió a las fuerzas políticas vascas, en especial al PNV, negociar y aprobar el Estatuto de Guernica con un marco competencial por encima del de cualquier otra comunidad autónoma española, todas ellas sí sujetas de verdad al Título VIII.

Por ejemplo, el régimen de concierto económico que, como estamos viendo, se resistía a aprobar el Gobierno –con sectores que incluso plantearon la posibilidad de retirárselo a Álava y Navarra (en este caso el convenio)-, se acabará considerando la manifestación más genuina de esos derechos históricos de los territorios forales. Y, por tanto, una vez que éstos quedaron consagrados en la Constitución, ya era sólo cuestión de tiempo que Vizcaya y Guipúzcoa lo recuperaran. En otras materias importantes, el Estatuto de Autonomía que se aprobaría para el País Vasco también hace referencias a la Disposición Adicional para la atribución competencial en enseñanza (artículo 16) o policía autónoma (artículo 17). Por no hablar de que todo el andamiaje institucional foral de los Territorios Históricos en que se basa el Estatuto está plenamente amparado y respetado por esa Disposición Adicional.

Como reconocería el Tribunal Constitucional,

“en base a los derechos históricos, los territorios forales pueden traspasar el techo competencial del artículo 149.1 de la Constitución puesto que la legislación estatal básica dictada al amaro de dicha norma constitucional sería de aplicación en las Comunidades vasca y navarra en los términos fijados en la legislación actualizadora de los derechos históricos”.⁸⁴⁷

Pero mucho antes de que se pronunciara así el TC, insistimos, durante la negociación y tramitación del Estatuto de Guernica, la Disposición Adicional fue clave para resolver el espinoso asunto de competencias en materias que la Constitución llamaba inicialmente a Ley del Estado. Siguiendo a Javier Corcuera y Miguel Ángel García Herrera:

“Las específicas características que planteaba la reivindicación de policía autonómica y de un sistema de financiación basado en los conciertos económicos llevaron al Gobierno de la Nación a proponer, en la Comisión Mixta del artículo 151.2.2º CE, que la

⁸⁴⁷ LAMARCA, 1991, p. 430.

regulación estatutaria que se adelantara a la legislación orgánica exigida por los artículos 149.1.29 y 157.3 CE se justificara mediante apelación a la Disposición Adicional primera de la Constitución. Igualmente, se recurre al argumento foral para definir como competencia de la Comunidad Autónoma [vasca] “la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados”, aunque, en este caso, la competencia se define sin perjuicio de los artículos 27 y 149.1.30° CE, de las Leyes Orgánicas que los desarrollen, y de la alta inspección necesaria para su cumplimiento y garantía.

A sugerencia del Gobierno se emprendía, pues, la actualización del régimen foral como técnica para permitir un tratamiento diferenciado para el País Vasco en determinadas materias, las que más singularizan su autonomía”.⁸⁴⁸

En los años ochenta, distintas sentencias del Tribunal Constitucional fueron delimitando exactamente hasta dónde llega el amparo y respeto de los derechos históricos forales que consagra la Carta Magna. Como subraya Iñigo Lamarca, siguiendo la doctrina del TC:

“Esos derechos han de actualizarse para que se traduzcan en competencias concretas, actualización que ha de llevarse a cabo fundamentalmente por medio del Estatuto de autonomía. (...) Las competencias amparadas por la Disposición Adicional pueden ser atribuidas a las instituciones comunes vascas, además de, lógicamente, a las forales, deviniendo de esta manera la espinosa cuestión de la titularidad de las competencias forales (...), un tema asignado a la voluntad del legislador. El Tribunal Constitucional se ha acogido a la técnica de la garantía institucional para establecer que la Disposición Adicional de la Constitución protege la existencia de las instituciones forales, una existencia, además, no meramente nominal o simbólica, para lo cual habría que dotarles de competencias sustanciales, aquéllas que la imagen social que se conserva de la foralidad identifica con ésta”.⁸⁴⁹

Así pues, la reflexión que cabe hacerse es clara. Dado que la incorporación en la Constitución de una Disposición que reconociera los derechos históricos para las provincias vascas fue exclusivamente *un caballo de batalla* del nacionalismo, difícilmente se entiende que UCD, y en buena medida también PSOE o el Partido Comunista, se resignaran a aprobar una fórmula para satisfacer al nacionalismo con la que ni se le satisfacía ni se lograba que votara sí a la Constitución, que era la meta

⁸⁴⁸ CORCUERA y GARCÍA, 2002, pp. 46 y 47.

⁸⁴⁹ LAMARCA, 1991, pp. 428 y 429.

ansiada por todos. Aunque la respuesta la encontramos en la kafkiana actuación de UCD a cuenta de este asunto, que hemos desgranado en las páginas precedentes.

Y no sólo eso. Tampoco se entiende que los partidos mayoritarios se mostraran absolutamente incapaces de desmontar la falacia propagandística de que la Disposición Adicional aprobada no servía para nada, que era pura retórica ornamental. Como subrayan Corcuera y García, “era un elemento aparentemente sólo simbólico, nacido para intentar un acuerdo que finalmente no se produjo; pero no se trataba de una norma vacía, y tempranamente manifestó su efectividad”.⁸⁵⁰ Ni UCD ni PSOE supieron librar la batalla de la opinión pública; la perdieron antes siquiera de iniciarla.

Los portavoces de todos los grupos en el Senado hablaron en su intervención final de “la Constitución del consenso y de la concordia”. El propio portavoz del PNV Mitxel Unzueta dio la “bienvenida” a la Carta Magna. Así se expresó en la tribuna de oradores:

“En medio de las tensiones derivadas de esta Disposición adicional que trata del complejo tema de los derechos históricos vascos (...) me he dado cuenta que hay una pregunta que está flotando no solamente en la Cámara, sino en los alrededores de este salón, y es: ‘¿qué vais a decir de la Constitución?’. Por de pronto, yo digo que bienvenida, y lo digo porque, sin lugar a dudas, esta Constitución supone el fin de una larga etapa histórica en la que, sin entrar ahora a hablar de responsabilidades y culpas, lo cierto es que para muchos ha sido una época larga y dolorosa, una época de sufrimiento, y muy particularmente en el entorno vasco en el que me muevo. (...)

Pero, ¿es buena o mala la Constitución para nosotros? (...) Tengo que decir que, como toda obra humana, es buena en unos aspectos y en otros quizá no sea tan buena y sea mala. Lo importante para nosotros es que esta Constitución no hay que someterla a una interpretación literalista, yo diría de tipo escolástico o propia de un seminario de Derecho Constitucional”.⁸⁵¹

5.8. Comisión Mixta Congreso-Senado

El texto constitucional tuvo que pasar un último trámite en la Comisión Mixta Congreso-Senado. UCD y PSOE se pusieron de acuerdo en que esta vez no habría

⁸⁵⁰ CORCUERA y GARCÍA, 2002, p. 114.

⁸⁵¹ *Diario de Sesiones del Senado* (Pleno), 5 de octubre de 1978, p. 3367 y 3368.

reuniones, comidas ni cenas al margen de la propia Comisión. Los once integrantes de la misma tuvieron que examinar 155 diferencias entre los textos aprobados en el Congreso y en el Senado, respectivamente. Un total de ciento ocho artículos quedaron modificados, aunque sólo un reducidísimo número de ellos tenía verdadera trascendencia política. En el asunto que nos ocupa, la *cuestión vasca*, no ocurrió nada digno de ser reseñado.

El 25 de octubre de 1978, la Comisión Mixta dio por finalizados sus trabajos.

El 31 de octubre de 1978, el Congreso y el Senado, en dos sesiones solemnes, ratificaron el texto definitivo de la Constitución española.

Xabier Arzalluz realizó estas declaraciones durante su intervención en el pleno:

“Nuestra postura de abstención ha de ser razonada. (...) He dicho repetidas veces que el PNV se presentó aquí en un momento grave para el País Vasco, con planteamientos más realistas que nacionalistas. Queríamos rellenar el abismo histórico abierto con la supresión del régimen foral y buscar el camino de una convivencia pacífica y de la colaboración. (...) Por eso renunciamos a la constitucionalización de postulados férreamente defendidos por todo nacionalista y aceptamos planteamientos ajenos y hasta contrarios a los nuestros. Tal vez otros grupos parlamentarios no han entendido lo que podía suponer de renuncia, lo que podía suponer de intento de aproximación a ese consenso. (...) La Constitución reconoce y respeta los derechos históricos de los territorios forales (...) Entendemos que ese reconocimiento ha quedado en una pura forma, en puro platonismo. Es una mera novación, de forma que los derechos históricos quedan vinculados a la suerte de una Constitución. (...) rechazando la vía tradicional del pacto, surge de la concesión, del acto unilateral de poder absoluto del Estado. No es cierto que queríamos que el Fuero estuviera por encima de la Constitución. (...) Pero evidentemente la suspicacia y la ambigüedad hicieron su trabajo, y fue modificando un texto que estaba absolutamente claro en cuanto a lo que quería decir (me refiero a la enmienda presentada) y que expresaba claramente que aquella fórmula salvaguardaba absolutamente la unidad del Estado, que no era ningún trampolín oculto secesionista. (...) Nuestra respuesta lógica hubiera sido el *no*, pero no queremos adoptar una postura que pueda parecer agresiva ante esta Constitución, ni negar las posibilidades que encierra ni lo delicado del momento”.⁸⁵²

⁸⁵² *Diario de Sesiones del Congreso (Pleno)*, 31 de octubre de 1978, p. 5186.

Recibió aplausos de casi todo el pleno. El diputado Letamendía, de Euskadiko Ezkerra, en cambio le gritó desde su escaño: “¡Mal, muy mal!”.

En el Senado, Gregorio Monreal justificó así por qué el PNV no iba a votar afirmativamente la Constitución:

“Aun en el supuesto de que poseyera alguna ambigüedad [la disposición adicional que había presentado su partido durante el trámite constitucional], ¿por qué no cabía que se hubiera aceptado alguna ambigüedad si con ella se hubiera conseguido la integración institucional de un amplio sector del pueblo vasco?”.⁸⁵³

Por su parte, el senador de EE, Juan María Bandrés, se expresó de este modo durante su turno de palabra:

“Hoy subo a esta tribuna de oradores con profundo pesar, con tristeza. (...) Creo que esta hora solemne, para muchos alegre, es una hora triste para una gran parte de mi pueblo vasco. (...) De esta Constitución ha quedado excluida una gran parte de mi pueblo. (...) Que nadie se escandalice si yo hoy repito aquí que en cuanto a nuestras específicas pretensiones como vascos nos habéis enviado a nuestra casa con las manos vacías. (...) Aquí hay vencedores y vencidos. Aquí ha vencido el centralismo y ha sido derrotado el nacionalismo. (...) Por eso los que somos socialistas, además de nacionalistas, sin perjuicio de soportar con dignidad el dolor de la derrota, vamos a votar no a esta Constitución y vamos a hacer campaña para recabar el voto negativo en el referéndum constitucional”.⁸⁵⁴

La Constitución fue aprobada con los votos a favor de 551 parlamentarios, de un total de 598⁸⁵⁵ -entre diputados y senadores-. Antonio Fontán, presidente de la Cámara Alta, la calificó como la “Constitución del consenso”, expresión muy empleada en aquellos años de la Transición, y que lo hubiera sido todavía más si se hubiera logrado la suma del PNV.

Arzalluz explica así en sus *Memorias* la decisión de pedir a la ciudadanía la abstención en el referéndum:

⁸⁵³ *Diario de Sesiones del Senado* (Pleno), 31 de octubre de 1978, p. 3404.

⁸⁵⁴ *Diario de Sesiones del Senado* (Pleno), 31 de octubre de 1978, p. 3409.

⁸⁵⁵ Congreso: 345 asistentes. A favor: 325. En contra: 6 (entre ellos, Francisco Letamendía, de EE). Abstenciones: 14 (entre ellas, 7 del PNV: Josu Elorriaga, Pedro Sodupe, Marcos Vizcaya, Iñigo Aguirre, Gerardo Bujanda, Xabier Arzalluz y José Ángel Cuerda). Senado: 239 asistentes. A favor: 226. En contra: 5, Abstenciones: 8 (entre ellas, las de los miembros del Grupo Parlamentario Senadores Vascos).

“Nosotros tuvimos un debate considerable. Porque nuestros mayores, los provenientes de la República, querían a toda costa que aprobáramos la Constitución, saliera mejor o peor, para que no nos pasara como en 1931, que rechazamos ir en el consenso constitucional y nos aliamos con la derecha tradicional del país (...). Tuvimos una reunión en París, Mikel Isasi, que vivía en Iparralde, y Ajuriaguerra –que guardó silencio-, Retolaza y yo. Irujo dijo: ‘Los catalanes votaron la Constitución de la República, nosotros la rechazamos y eso hizo que Madrid desconfiara de nosotros. Rechazaron nuestra iniciativa estatutaria e impusieron sus propias reglas’. (...) A Irujo no le faltaba razón, ni mucho menos, pero la de 1931 no fue la única experiencia de los vascos con una Constitución española. Porque la primera, la de Cádiz, impuso unos criterios jacobinos totales, que suponían la negación de nuestras propias constituciones forales. (...) Así que yo insistía en que la cuestión no era tanto la Constitución como el Estatuto. Ésa era nuestra mayor urgencia. (...) Yo lo tenía claro, y así lo dije: me habría cortado la mano antes que firmar una Constitución que negara nuestros derechos nacionales. Al final, el partido decidió que la posición razonable era abstenerse en el referéndum. Y no había ambigüedad ninguna en ello. Era reconocer que aquella Constitución representaba un avance importantísimo con respecto al franquismo, pero que contenía aspectos que no podíamos aceptar”.⁸⁵⁶

La abstención del PNV dejó un sabor amargo en la clase dirigente española. Así se expresaba Juan Ignacio Uría Epelde, entonces senador por designación real:

“Es una pena que, a la vuelta de tantos años, desde el siglo pasado, en el momento de la ruptura del viejo sistema, entre nosotros quedemos hoy con la sospecha de que hemos perdido la gran ocasión para resolver el problema vasco. Sabemos que, a una cierta perspectiva, la fórmula de nuestra inserción en la Constitución, sin pérdida de identidad, parecía algo así como la búsqueda de la cuadratura del círculo. Pero, así y todo, había indudablemente diversas vías. Es una pena que esas reticencias y desconfianzas mutuas nos hayan llevado a esta difícil situación que hoy vivimos y padecemos todos”.⁸⁵⁷

5.9. Campaña por el referéndum de la Constitución

Desde la segunda semana de noviembre, todos los partidos organizaron en el País Vasco numerosos mítines de cara al referéndum constitucional. El 13 de noviembre, por

⁸⁵⁶ ARZALLUZ, 2005, p. 175.

⁸⁵⁷ ABC, 24-10-1978.

ejemplo, líderes del PNV (Marcos Vizcaya, José Ángel Cuerda, Iñigo Aguirre, Juan José Pujana y Josu Elorriaga) protagonizaron cinco actos en Vizcaya en los que, pese a reconocer los aspectos positivos de la Constitución, defendieron la abstención porque decían que la Carta Magna no reconocía los derechos históricos del pueblo vasco.

Como dice Tamayo Salaberría, la abstención propugnada por el nacionalismo vasco moderado fue una importante arma de presión política.

“Suponía, en primer lugar, una expresión de protesta por parte del pueblo vasco; protesta que se quería hacer valer en el proceso estatutario subsiguiente; era, en definitiva, un elemento políticamente eficaz ya que se convertía en *instrumento de presión* al plantear la negociación del Estatuto en Madrid. Esta sutileza argumental fue duramente criticada tanto por los partidos estatales como por el nacionalismo rupturista por la incoherencia política que suponía en la praxis disentir, por un lado, de la Constitución y, por otro, aceptar el planteamiento autonómico derivado de la misma”.⁸⁵⁸

La campaña fue muy dura y complicada en el País Vasco para los partidos no nacionalistas. El 27 de noviembre, el PSOE denunció, mediante un duro comunicado, el “clima de miedo e inseguridad” que ciertos sectores estaban creando en la población vasca en torno a la campaña constitucional. Según el PSOE, se estaba coaccionando a los ciudadanos para que no asistieran a los actos organizados por los partidos a favor de la Constitución y menos aún a las urnas del 6 de diciembre. En el comunicado, se mencionaban las amenazas recibidas por los militantes que pegaban carteles del partido convocando a los ciudadanos a sus mítines.⁸⁵⁹

Como recuerda José Antonio Maturana, entonces consejero de Cultura del CGV:

“Nos hizo mucho daño [a los socialistas] que el PNV no votara a favor de la Constitución. La campaña fue brutal, con toda la verborrea de la extrema izquierda... ‘Es una Constitución antiobrera, antivasca’, se decía”.⁸⁶⁰

Las fuerzas de la izquierda *abertzale* –fundamentalmente HB y EE- pidieron a la ciudadanía que votara no a la Constitución. Uno de los representantes de Herri Batasuna, Txomin Ziluaga, explicaba así la postura de su coalición:

⁸⁵⁸ TAMAYO SALABERRÍA, 1991, p. 91.

⁸⁵⁹ *El País*, 28-11-1978.

⁸⁶⁰ Entrevista del autor a JOSÉ ANTONIO MATURANA. 21-11-2013.

“Para nosotros el rechazo al referéndum constitucional es una forma de propugnar la autodeterminación del pueblo vasco, derecho que, por otra parte, esta Constitución nos niega. El paso de la dictadura franquista a una democracia burguesa no se puede hacer sin ruptura y esta situación todavía no se ha dado en Euskadi. En política hay que ser realistas y en Euskadi volvemos a vivir los tiempos del franquismo con prohibiciones de actos, detenciones, muertes, torturas, etcétera. La solución al *problema vasco* es política. Con la Constitución se quiere dar una *solución legal* al problema del País Vasco, pero este planteamiento es falso de raíz”.⁸⁶¹

Hay que recordar que durante los meses que transcurrieron desde la formación de la Ponencia constitucional hasta el referéndum, ETA cometió decenas de atentados, con sesenta y seis víctimas mortales sólo en 1978. Y durante la campaña se sucedieron innumerables episodios de violencia en el País Vasco. Por ejemplo, era habitual que encapuchados boicotearan actos como proyecciones de películas en los cines para leer manifiestos en contra de la Constitución. El último domingo de campaña, ETA obligó a un piloto de una avioneta a tirar 100.000 octavillas por el *no* sobre Bilbao. Y el martes, 5 de diciembre, la emisión de TVE en Guipúzcoa fue interrumpida a través de una interferencia, dando paso a la emisión de un comunicado de ETA político-militar pidiendo el *no* en el *referéndum*. Juan José Etxabe, de HB, calificó la Carta Magna de “declaración de guerra” y su correligionario Xabier Añúa advirtió que los ciudadanos vascos que votaran a favor serían “extranjeros en Euskadi”.

Pese a todo, las direcciones nacionales de PSOE y UCD hicieron sus mayores esfuerzos de la campaña nacional justamente en el País Vasco, donde dieron mítines todos los pesos pesados de ambas formaciones. El fin de semana del 25 y 26 de noviembre, por ejemplo, se desplazaron a Euskadi hasta diez ministros a la vez para pedir a los ciudadanos el *sí* a la Constitución.

El último día de campaña fue el de mayor movilización en el País Vasco. Al acto de Felipe González en San Sebastián acudieron 6.000 simpatizantes socialistas. Carrillo ofreció otro gran mitin en Bilbao. Por su parte, Euskadiko Ezkerra, que propugnaba el rechazo a la Carta Magna, decidió organizar una multitudinaria *txarriboda* (*matanza del cerdo*; el puerco simbolizaba la Constitución) en la Feria de Muestras de Bilbao, en la que participaron entre 60.000 y 70.000 personas a lo largo de toda la jornada.

⁸⁶¹ *El País*, 29-11-1978.

El día del referéndum constitucional, en el País Vasco votó sólo el 45% del censo, veintidós puntos por debajo de la media nacional: el 69% lo hizo a favor y el 23%, en contra⁸⁶² (en el conjunto de España, la participación fue del 67,11%, con un abrumador 88,54% favorable a la Carta Magna). Encuestas posteriores revelaron que el electorado del PSOE y de UCD votó mayoritariamente a favor, como era presumible. Charles Powell subraya que el hecho de que, en total, sólo el 31% de los ciudadanos vascos mayores de edad hubiera votado sí a la nueva Constitución confirmaba que ni la amnistía ni la preautonomía habían logrado legitimar aún el nuevo sistema democrático en Euskadi.⁸⁶³

⁸⁶² ÁLAVA: Sí (42,3%); No (11,3%); Abstención (40,7%) / GUIPÚZCOA: Sí (27,7%); No (12,9%); Abstención (56,5%) / VIZCAYA: Sí (30,9%); No (9,4%); Abstención (55,4%) / NAVARRA: Sí (50,3%); No (11,3%); Abstención (33,4%). Datos en TAMAYO SALABERRÍA, 1991.

⁸⁶³ POWELL, 2002, p. 231.

CAPÍTULO 6

EL ESCENARIO POLÍTICO Y SOCIAL EN EL PAÍS VASCO EN 1979: EL AÑO DEL ESTATUTO

6.1. Desempleo y escalada de la violencia

El año 1979 estuvo marcado políticamente en Euskadi por el proceso estatutario y el lento desarrollo del autogobierno. Pero, en lo social, de forma muy acentuada, por la crisis económica. La recesión que tan duramente golpeaba el conjunto de España tardó más tiempo en afectar a las provincias vascas; sin embargo, a la altura de 1979 sus consecuencias eran ya más que evidentes. Así, por ejemplo, a lo largo del año, la tasa de desempleo llegó al 10,6% en el conjunto de Euskadi –por encima de la media española-, registrándose el mayor crecimiento de paro de todo el país en la provincia de Guipúzcoa. En Vizcaya, en octubre el paro afectaba ya al 15,8% de la población –el 55% correspondía a jóvenes menores de veinticinco años-. (La población del País Vasco era la más joven de España. A principios de 1979, el 43% de sus ciudadanos no había cumplido los veinticinco años.⁸⁶⁴)

Se trataba de una tasa socialmente insoportable, máxime cuando sólo seis años antes el paro en el País Vasco se cifraba en el 3,11%, lo que podía considerarse como pleno empleo. Hay que tener en cuenta las características del tejido productivo vasco. En los años de la Transición que nos ocupan, más de la mitad de la población vasca activa estaba empleada en los sectores siderúrgico, naval y de bienes de equipo, los más afectados por la crisis global que se arrastraba desde 1974. La segunda subida del precio del petróleo y la enorme subida de los tipos de interés recrudecieron la crisis, que golpeó con fuerza al sector industrial, muy especialmente a sectores como el siderometalúrgico y naval, en los que estaba especializada la economía vasca.

Este escenario explica que, a pesar de la enorme efervescencia política que se vivía en 1979 y de la terrible crudeza del fenómeno terrorista, la primera preocupación de los ciudadanos vascos en otoño de 1979 fuera el paro y la crisis económica, según el sondeo que encargó el Consejo General Vasco semanas antes de que diera comienzo la

⁸⁶⁴ Dinámica de la población y del empleo en el País Vasco. Cámara de Comercio de Bilbao, en *El País*, 24-10-1979

campaña institucional por el referéndum del Estatuto. En un estudio titulado “Problemas del desempleo en Euskadi”, publicado en 1978 por el ex director del Servicio de Estudios de la Caja Laboral Popular Antxon Pérez Calleja, éste afirmaba tajante: “El problema del paro en Euskadi no sólo parece difícil, sino que no tiene solución alguna, por lo menos a corto plazo”.⁸⁶⁵

En ese contexto, casi todos los partidos políticos vascos vinculaban la salida de la crisis o, al menos, el aminoramiento de su impacto social con el autogobierno. En la sociedad caló profundamente el mensaje de que éste dotaría a los poderes públicos del País Vasco de instrumentos eficaces para intervenir en materia económica, algo que se antojaba absolutamente urgente. Y, cómo no, era generalizada la convicción de que la recuperación de los conciertos en Vizcaya y Guipúzcoa constituía una de las herramientas fundamentales para ejercer esa capacidad de intervención. En la evolución del voto en Euskadi a lo largo de los años es fácilmente constatable cómo los partidos que a los ojos de los ciudadanos se presentaban como garantes de la obtención de las mayores cotas de autogobierno, se beneficiaban en las urnas del apoyo de capas sociales que no necesariamente se autoidentificaban como nacionalistas.

La actividad criminal de ETA no se detuvo por el hecho de que España ya tuviera una Constitución democrática y de que en el País Vasco se hubieran dado los primeros pasos para la consecución de una autonomía real. Al contrario, si 1978 había sido un año dramático por el número de asesinatos, 1979 se saldaría con otras setenta y seis víctimas mortales por atentados de la banda. Además, ETA político-militar protagonizaría a lo largo de todo el verano una campaña de ataques en diversos lugares de la Costa del Sol española con el objetivo de intentar dañar el turismo, una estrategia que ETA mantendría en las décadas posteriores.

Nada más empezar el año, el 2 de enero, ETA emitió un comunicado en el que amenazaba con una escalada contra miembros destacados de las Fuerzas Armadas. De hecho, reivindicaba el atentado cometido ese mismo día contra el comandante Herrera – asesinado a tiros en San Sebastián- y señalaba que éste no debía considerarse “un hecho esporádico, sino como el inicio de una ofensiva contra la estructura jerárquica del

⁸⁶⁵ UNZUETA, Patxo: “El paro es la primera preocupación de los vascos, pero los factores ideológicos influyen más en el voto”, en *El País*, 17-10-1982.

Ejército español”.⁸⁶⁶ Y por si había dudas de lo en serio que iba la macabra amenaza, sólo un día después el grupo Argala de ETA asesinó al general Constantino Ortín Gil, gobernador militar de Madrid.

La brutal escalada etarra encendía todas las alarmas en el poder. Y preocupaba de forma muy especial a los partidos políticos vascos, que temían que supusiera un freno a la consecución de la autonomía. El presidente del PNV, Carlos Garaikoetxea, fue rotundo: “Resulta ya clara la intención de forzar a cualquier precio una desestabilización y un acción militar sobre Euskadi. Esa estrategia insensata tiene nuestra máxima condena”.⁸⁶⁷

Por su parte, el ministro del Interior, Rodolfo Martín Villa, aseguró en un mensaje televisado que el Gobierno no concedería ninguna amnistía ni negociaría con ETA. Pero en la misma alocución subrayó la necesidad de distinguir entre los problemas de la autonomía del pueblo vasco y el terrorismo. Sus palabras eran un intento, en cierto modo desesperado, de trasladar a los sectores más conservadores de la opinión pública la idea de que los pasos políticos que se venían dando, como la aprobación del régimen preautonómico o el inicio de la elaboración del Estatuto, no debían asociarse con la existencia del terrorismo. Pero, claro, no dejaba de resultar un tanto paradójico este mensaje en boca de un ministro del Gobierno porque, como hemos ido viendo en páginas anteriores, la errática actuación de Moncloa venía conduciendo justamente a pensar que el Gabinete Suárez sólo daba pasos y cedía en sus posiciones de partida para tratar de frenar a ETA.

El malestar en el estamento militar era cada vez más preocupante. El riesgo de desestabilización y de golpe de Estado era real. Durante el funeral y entierro del general Ortín en Madrid, centenares de oficiales de uniforme reclamaron a gritos la dimisión del Gobierno. El rey Juan Carlos aprovechó su intervención de la Pascua Militar, el día de Reyes, para tratar de poner orden y quiso que todos los medios recogieran su profundo malestar por las actitudes de indisciplina de los militares durante el funeral.

El mismo sábado 6 de enero se registraron duros enfrentamientos en San Sebastián entre grupos de manifestantes que pedían el regreso de los presos de ETA que habían sido trasladados a Soria y fuerzas de la Policía Armada que trataban de disolver a los

⁸⁶⁶ *El País*, 4-1-1979.

⁸⁶⁷ *El País*, 4-1-1979.

concentrados. Los agentes prendieron fuego a una pancarta en la que se pedía a la banda terrorista que actuara contra las Fuerzas Armadas.

El martes 9, el Consejo General Vasco, reunido en Bilbao, emitió una dura condena contra la “creciente espiral de violencia y terrorismo de ETA militar”, alertando a todo el pueblo “sobre la situación de extrema gravedad en que se encuentra el Estado y, en especial, el País Vasco, y sobre la manifiesta intención por parte de los autores de estos hechos de provocar un golpe de Estado”.⁸⁶⁸ Previamente, el miembro del Consejo y ex diputado de UCD, Jesús María Viana, había declarado que los miembros de su partido abandonarían el CGV si éste no elaboraba un comunicado para condenar sin ambigüedades el terrorismo de ETA.

Una de las medidas que adoptó el Gobierno para tratar de contener la escalada violenta fue ampliar la legislación antiterrorista por un Decreto-ley del 26 de enero –con las Cortes disueltas-, que tuvo entre sus efectos inmediatos un incremento del número de detenciones de sospechosos, mayores controles en las carreteras vascas o tomas policiales de plazas de pueblos para impedir concentraciones o efectuar registros masivos. La medida fue duramente criticada por el PSOE, el PCE o el PNV –por no mencionar a todas las fuerzas de la *izquierda abertzale*-, que la tacharon de “inconstitucional”.

El diario *Egin* respondía al Gobierno con un artículo editorializante, en el que se podía leer:

“Frente a este clima, el más crítico que ha vivido Euskadi desde la guerra, sectores del pueblo vasco multiplican sus protestas, encerronas, manifestaciones o intentos de manifestarse, denuncia de malos tratos, movilizaciones, en definitiva, conscientes de que es la única salida ante una situación en la que se juegan mucho”.⁸⁶⁹

Una vez más, la *izquierda abertzale* aprovechaba la situación de indudable dureza y represión policial bastante indiscriminada con la que Moncloa trataba de combatir el terrorismo para presentar al País Vasco y Navarra como un territorio en estado de guerra, que era justamente, lo estamos viendo, lo que pretendía ETA para justificar su actuación ante la opinión pública y mantener su apoyo social.

⁸⁶⁸ *El País*, 10-1-1979.

⁸⁶⁹ *Egin*, 3-2-1979.

Que la lucha antiterrorista no estaba funcionando era un secreto a voces. Como explica la hispanista francesa Sophie Baby, los sucesivos Gobiernos adoptaron medidas de emergencia que alteraron los principios fundamentales del Estado de Derecho, como las legislaciones antiterroristas que se sucedieron desde el año 1978 y que supusieron la conculcación de unos derechos fundamentales garantizados por la Constitución –como la intimidación de la vida privada, el cercenamiento de la libertad de expresión y la seguridad jurídica, alteradas por la posibilidad de controlar las correspondencias telefónicas o postales, de registrar el domicilio, de prolongar la detención provisional más allá de las setenta y dos horas o de mantener al detenido incomunicado-. Y se optó por reciclar a hombres y medios represivos procedentes de la dictadura, bajo el pretexto de que eran los más competentes para luchar contra un peligro tan grande como el terrorismo. Así, algunos miembros tristemente famosos de la Brigada Político-Social – como Roberto Conesa o Manuel Ballesteros, por citar dos nombres- llegaron a ser los jefes de la lucha antiterrorista, llevando consigo los métodos empleados hasta entonces, como la tortura y el recurso a mercenarios. Era una estrategia tan desesperada como ineficaz por parte del Ejecutivo. En palabras de Baby, “la necesidad de luchar eficazmente contra el terrorismo impidió durante todo el periodo de la Transición una transformación profunda del aparato represivo, cuya reforma fue demorada hasta el año 1986”.⁸⁷⁰

En un durísimo editorial, titulado “Brigada contra el terrorismo”, el periódico *El País* cargaba contra la política antiterrorista:

“El terrorismo que padecemos es un problema de Estado que el Ministerio del Interior no sabe ni siquiera contener o acaso no puede hacerlo en su medrosidad de proceder a una verdadera reforma del aparato policial. Es hartó sabido que el anterior régimen dejó unos servicios policiales y de información absolutamente infradotados en personal humano y medios técnicos, si no acaso inexistentes. (...) Las estructuras generales de la seguridad del Estado han sufrido con la democracia reformas poco más que formales y nominativas, con el único activo del acceso a algunos puestos de responsabilidad de hombres de talante profesional que han quedado en meras islas de buena voluntad, en un contexto policial significado por la ineficacia, cuando no por el desdén, hacia lo que debe ser una policía al servicio de una sociedad desarrollada y libre. El no haber procedido –por temores políticos- a la remodelación profesional de la policía en

⁸⁷⁰ BABY, 2015, pp. 82 y 83.

profundidad trae ahora estos lodos en los que vemos cómo son asesinados hombres públicos previamente amenazados, con conocimiento policial y de sectores de opinión sobre estas amenazas, y, sin embargo, indebidamente protegidos, bajo el argumento de que ellos no querían. (...) En este panorama emerge como un monumento a la ineficacia esa Brigada Antiterrorista, comandada por el legendario comisario Conesa, experta en capturar secretamente presuntos terroristas para anunciar su detención cada vez que terroristas más eficaces consuman un nuevo atentado. La farsa de la Brigada Antiterrorista no puede continuar. La decepción de los españoles ante los servicios de seguridad del Estado es absoluta”.⁸⁷¹

Conviene no perder de vista en ningún momento que la ETA de aquellos tiempos gozaba de amplias simpatías. Es verdad que la aprobación de la Constitución y la inauguración de la democracia empezaban a dejar a la banda sin cierta coartada intelectual. Pero, aun así, todavía en 1979 ETA mantenía algún *prestigio social* en bastantes sectores del País Vasco. Valga como ejemplo un episodio de finales de febrero, cuando ETAp^m secuestró al director de la fábrica de Michelin en Vitoria, Luis Abaitua –permaneció retenido diez días-. La banda lo justificó en que era el único modo de presionar a la empresa para que iniciara negociaciones con los trabajadores. Las centrales sindicales condenaron el secuestro. Sin embargo, el comité de empresa se negó a hacerlo. Y no se trataba de un caso aislado. Un comando de ETAp^m había dado un buen susto días antes al director general de la misma empresa en Lasarte, sometiéndolo a un secuestro exprés de una hora y disparándole en una pierna, acusándole de llevar una política represiva con los trabajadores al no reconocer al comité de empresa, no aceptar la negociación de un convenio colectivo y no readmitir a obreros represaliados en huelgas. Acciones terroristas así, que hoy provocarían una inmediata repulsa y condena unánime, entonces se veían hasta con cierta simpatía por los obreros. Ése es el trasfondo social en el que se tenían que insertar las iniciativas de los partidos, no lo olvidemos.

Con todo, la normalización de la vida ciudadana también iba ganando terreno poco a poco. Uno de los signos más destacados fue la recuperación de los Carnavales en Bilbao, Vitoria y algunas otras importantes localidades vascas, después de haber estado proscritos durante más de cuatro décadas. Igual que ya había sucedido el año anterior en Pamplona y muy tímidamente en San Sebastián, en 1979 se acogió con júbilo la

⁸⁷¹ *El País*, 10-1-1979.

celebración de unas fiestas que antes de la Guerra Civil habían tenido un enorme arraigo social en muchos puntos de Euskadi. El diario *Egin* no dudó en destacarlo con un enorme titular de portada: “Euskal Herria recupera los Carnavales”. Y, a modo editorializante, el periódico *abertzale* no dudaba en vincularlo a la lucha ciudadana por la recuperación de las libertades, dándole un claro sesgo nacionalista:

“De nuevo ha resurgido el Carnaval que tanta fuerza mítica posee en el País Vasco. (...) Las fiestas antiguas han vuelto a casa, en medio de la fiebre electoral y todo un Euskadi por liberar”.⁸⁷²

6.2. Evolución del escenario político

En lo estrictamente político, el presidente Suárez disolvió las Cortes y convocó nuevas elecciones generales el 29 de diciembre de 1978, el mismo día en que había sido registrado en el Congreso de los Diputados el proyecto de Estatuto vasco aprobado por los parlamentarios de Euskadi. El presidente del Gobierno tomó precisamente aquella decisión, entre las razones principales, para que la *patata caliente* del Estatuto se abordara ya en una nueva legislatura, con unas Cortes renovadas.⁸⁷³

No faltaron algunas críticas en la prensa en desacuerdo con la disolución. Así, pudo leerse que quizá el cálculo político del jefe del Gobierno no fuera del todo oportuno, ya que la decepción de los ciudadanos vascos podía llevar a elegir en las urnas el 3 de marzo diputados más *irredentistas* aún. Porque la convocatoria electoral conllevaba que al menos durante dos meses toda la negociación para la autonomía quedara paralizada, en un contexto de máxima tensión por la escalada terrorista.

Pronto se demostraría que, efectivamente, eso fue lo que ocurrió. La exitosa irrupción de HB y la fuerte caída del PSE provocaron un reequilibrio de fuerzas en el escenario político vasco, que permitiría al PNV forzar la máquina negociadora desde una posición mucho más ventajosa para sus intereses.

El Gobierno estaba seriamente preocupado por el deterioro del clima político-social en Euskadi. Y desde Navidades hubo distintas reuniones informales entre miembros del

⁸⁷² *Egin*, 22-2-1979.

⁸⁷³ Así lo asegura, por ejemplo, Juan Antonio de Ybarra e Ybarra, en 1978 miembro del Consejo General Vasco por UCD, en un artículo extraído de su página web. <http://www.jaybarra.net/Aspaldiko.html>

Ejecutivo y algunos parlamentarios vascos para estudiar la posibilidad de restaurar el Estatuto vasco de 1936, una medida que en Moncloa, como hemos visto, se llevaba barajando desde hacía varios meses. Entre otras cosas, su eventual restitución implicaba el reconocimiento automático de la existencia de conciertos económicos para las tres provincias vascas y de una policía autónoma. Se trataba de recuperar el Estatuto del 36 mediante alguna fórmula jurídica que lo actualizara conforme a la Constitución recién aprobada del 78. Sabemos que la medida estuvo sobre la mesa del presidente del Gobierno mucho tiempo. La sopesó y la compartió con sus colaboradores, con los ministros y con sus interlocutores del País Vasco. Pero sabemos también que nunca se acabó de atrever a ponerla en práctica. Lo que no está claro es hasta qué punto llegó a tomarse en serio Suárez la posibilidad de hacerlo. Ello nos dice mucho de la actitud titubeante que tuvo el presidente con muchas de las grandes cuestiones vascas.

Desde la entrada en funcionamiento del régimen preautonómico vasco, funcionaba una Comisión mixta Gobierno-Consejo General Vasco encargada en reuniones periódicas de abordar el traspaso de competencias a Euskadi. Ya hemos visto cómo todo el año 1978 transcurrió sin que apenas se traspasaran atribuciones, lo que repercutía muy perjudicialmente en la credibilidad y capacidad de acción del ente preautonómico dirigido por el socialista Rubial. Uno de los mayores caballos de batalla de aquel primer CGV fue tratar de lograr la creación de una policía embrionaria vasca. Ante el enorme descrédito y deslegitimación que tenían las fuerzas del orden españolas en el País Vasco, los partidos autonomistas consideraban como algo verdaderamente urgente la creación de una policía autóctona para favorecer la pacificación.

El 30 de enero de 1979 se celebró en Madrid la tercera reunión de la comisión mixta Gobierno-Consejo General Vasco para abordar la creación de una policía vasca. Tras tres horas, el encuentro concluyó sin ningún acuerdo. Los representantes del Gobierno central se negaron a aceptar las dos cuestiones que previamente habían sido consensuadas en el seno del CGV (con la oposición del diputado Viana, de UCD): la extensión del ámbito de competencias de las policías locales a materias de orden público y el reconocimiento a favor del CGV del derecho a coordinar las policías provinciales. El plan chocaba radicalmente con el proyecto que había elaborado el Gobierno (titulado *Posibles criterios para un proyecto de Real Decreto sobre policías provinciales en el País Vasco*), que no pasaba de contemplar la autorización a las tres Diputaciones vascas de crear cuerpos de policía provinciales —Álava ya tenía el suyo

propio, el cuerpo de miñones-, con carácter civil –es decir, no armados-, con la consideración de “agentes de la autoridad”, no policías, para tareas muy escasas de vigilancia y de prevención y mantenimiento de la convivencia ciudadana. Nada que ver, por tanto, con una policía autonómica con competencias de seguridad.

El consejero de Interior del CGV, Txiki Benegas, mostró su fuerte malestar en unas declaraciones publicadas en la prensa el 3 de febrero:

“La idea que tiene de las policías autónomas Martín Villa tiene muy poco que ver con lo que quiere el pueblo vasco. Nos quieren imponer unas policías decorativas, dedicadas únicamente a vigilar edificios, dirigir el tráfico y mantener la convivencia ciudadana. Pero unas policías autónomas sin ningún tipo de competencias en materia de orden público, como pretende crear el Gobierno, no es aceptable, no interesan, y desde luego no son esas las soluciones políticas que Euskadi precisa para su normalización”.⁸⁷⁴

Desde la segunda semana de febrero, las inminentes elecciones generales monopolizaron el debate político. El PSE-PSOE presentó su programa electoral, que ponía el acento en el objetivo de lograr la pacificación de Euskadi. Los socialistas hacían mucho hincapié en el peligro de división del País Vasco en dos comunidades: vascoparlantes y castellanoparlantes, y dentro de estos últimos, los *maquetos*, como despectivamente se referían desde algunos ámbitos nacionalistas a los ciudadanos que habían llegado desde otras regiones españolas.

Suárez personalmente se empeñó en que la UCD se presentara a las elecciones en las tres provincias vascas –en 1977, como hemos visto, no había concurrido en Guipúzcoa-. Le encomendó encabezar la lista a Marcelino Oreja, quien recuerda las enormes dificultades con las que se topó:

“En Guipúzcoa no había UCD. Nada. Nadie. (...) Para UCD era muy difícil abrirse paso, porque en Guipúzcoa o eran españolistas o nacionalistas, pero no había una cosa intermedia, de respeto al hecho diferencial vasco sin ser nacionalistas. Encontrar ese espacio era más fácil en Vizcaya y Álava, pero en Guipúzcoa las diferencias estaban mucho más marcadas: el nacionalista es mucho más nacionalista, con una posición radical frente a quienes no aceptan de ninguna manera las instituciones vascas ni la

⁸⁷⁴ *El País*, 3-2-1979.

autonomía. (...) Yo quise formar una lista única entre AP y UCD, pero se rompió la unión. Pero una buena parte de la gente de AP me votó a mí y saqué el escaño”.⁸⁷⁵

Por su parte, las distintas fuerzas nacionalistas presentaron sus lemas de campaña. Euskadiko Ezkerra: “Aunque Martín Villa no quiera, en Madrid nos van a oír”; PNV: “Vota PNV, el voto responsable”; Herri Batasuna: “Independencia y socialismo”. La defensa del Estatuto elaborado por la Asamblea de Parlamentarios Vascos se convirtió en el argumento central de la campaña tanto del PNV como de EE.

Como ya se ha dicho en páginas anteriores, en mayo del 78 se había creado la coalición Herri Batasuna precisamente para poder concurrir a estos comicios generales del 79. Las siglas HB aglutinaban a diversos partidos: HASI, LAIA, ANV, ESB, así como a distintos colectivos, entre ellos las Gestoras Pro Amnistía y los comités de apoyo a los presos vascos. Los líderes de la coalición no dejaron de repetir a lo largo de toda la campaña que en Euskadi subsistía “un régimen oligárquico y fascista”. Todo su programa electoral giraba en torno a la ya conocida Alternativa KAS, que incluía como puntos más destacados: amnistía, plenas libertades democráticas, legalización de todos los partidos, retirada de las FOP de Euskal Herria, estatuto de autonomía con derecho a la autodeterminación, reeuskaldunización o reconocimiento de los derechos plenos de los trabajadores. En unas declaraciones recogidas por *El País*, el 10 de febrero, el dirigente de HB Patxi Zabaleta se mostraba convencido de que la coalición sería mayoritaria entre la *izquierda abertzale*, espectro que en ese momento se disputaba con EE. En cuanto a la violencia, el argumentario era claro: “Los únicos terroristas son el Gobierno español y francés; el PSOE y PCE, los coautores; y el PNV, su cómplice”.⁸⁷⁶

Los puentes de comunicación que hasta hacía no muchos meses se habían mantenido entre los partidos ahora agrupados en HB y el resto de formaciones antifranquistas en el País Vasco ya se habían dinamitado casi por completo –aunque todavía se unirían para celebrar de forma conjunta el *Aberri Eguna*-. Herri Batasuna imponía un discurso de *conmigo o contra mí*, en el que, como vemos, el PNV aparecía ya claramente también como un enemigo. Así, se sucedieron episodios en plena precampaña y campaña como el del sábado 10 de febrero, cuando varios seguidores de HB asaltaron en Éibar el local del PSOE mientras se celebraba un mitin.

⁸⁷⁵ IGLESIAS, 2009, pp. 159 y 160.

⁸⁷⁶ *El País*, 10-2-1979.

El historiador Juan Pablo Fusi publicó el 17 de febrero en la prensa una tribuna, titulada “La imagen de los vascos”, que constituía una radiografía muy lúcida de la situación vasca:

“Está ocurriendo algo que ya sucedió a propósito de las guerras carlistas del siglo pasado: la asimilación global del País Vasco, de los vascos, con quienes representan únicamente a un sector –mayor o menor- de aquella comunidad. (...) Hoy, como ya ocurriera en la II República, a pesar de las protestas del republicanismo vascongado, parece como si todos, inconscientemente, concediésemos el monopolio de la representación de los vascos a los partidos y grupos nacionalistas. Es muy habitual leer en la prensa extranjera titulares como ‘vascos matan policías’, ‘atentado vasco’, etcétera, y por lo que se refiere a la nacional, se recordará, por ejemplo, en el pasado año y a propósito de las negociaciones sobre la Constitución, lo frequentísimo que eran titulares como ‘desacuerdo Gobierno-vascos’, ‘los vascos rompen el consenso’, ‘los vascos no votarán la Constitución’, cuando lo correcto hubiera sido decir PNV en vez de vascos. (...) El profesor Linz decía hace poco que la mejor alternativa a ETA sería ‘la reacción cívica de los vascos’. Y éste es el problema: por lo visto, no son acreedores a la denominación regional ni los nueve diputados del PSOE ni los siete de UCD que votaron la Constitución; y ni las continuas condenas y llamadas antiterroristas del Consejo General Vasco y de su departamento de Derechos Humanos, ni la manifestación por la paz del PNV del pasado otoño, ni la campaña permanente, diaria, de la prensa vasca de mayor difusión contra la violencia y los asesinos son merecedores de que se reconozca que la reacción cívica que pedía Linz tiene ya su propia historia; por lo visto, los señores Múgica Herzog, Rubial, Lertxundi, Guimón, Recalde o Azaola no son tan vascos como Arzalluz, Monzón, Letamendía o Apalategui”.⁸⁷⁷

Las elecciones generales celebradas el 1 de marzo depararon como principal sorpresa en el País Vasco el extraordinario resultado de Herri Batasuna. La coalición de la izquierda *abertzale* obtuvo el 15% de los votos y tres escaños para el Congreso de los Diputados y uno para el Senado, superando con creces todas las expectativas. Los comicios confirmaron también al PNV como primera fuerza en el País Vasco (con el 27,6% de los votos y siete escaños), aunque perdió en torno a 15.000 votos en Guipúzcoa y 12.000 en Vizcaya -que en buena medida fueron a parar a HB-. Y supusieron un varapalo para el PSE-PSOE, que retrocedió considerablemente respecto a las anteriores elecciones y vio cómo se alejaba del PNV. Los socialistas recogieron el

⁸⁷⁷ *El País*, 17-2-1979.

19,1% de los votos y cinco escaños en las tres provincias vascas, los mismos que la UCD, lo que suponía un buen resultado para la coalición gubernamental. Euskadiko Ezkerra, con el 8% de los votos, se tuvo que conformar con mantener su escaño.⁸⁷⁸

José Antonio Maturana recuerda la frustración de los socialistas:

“Habíamos perdido un montón de votos... Se hizo una campaña espantosa... Yo hasta las nueve de la mañana del día siguiente a las elecciones no supe si salía o no diputado... Fuimos los que defendimos la Constitución con más ardor, porque éramos el partido más organizado, nos partimos los cuernos por la Constitución, fuimos pueblo por pueblo. La UCD y el Partido Comunista eran muy débiles en el País Vasco... El resultado fue una bofetada. Estás luchando por la democracia, luchando contra una corriente de opinión mayoritaria, demagógica, a la que se sube el PNV, contra la Constitución... Y encima pierdes las siguientes elecciones... Fue un golpe muy duro, nos dejó muy tocados. En Guipúzcoa Marcelino Oreja, por la UCD, que esta vez sí se presentó, sacó un escaño, con una campaña de cojones... Lo que ocurrió nos creó un gran trauma. ¿En qué país estamos viviendo? Un país que en cuarenta años no se había movido, en el que no se había visto el pelo a los nacionalistas, y nos dan una bofetada de no te menees... Nos quedamos muy frustrados anímicamente y muy tocados electoralmente”.⁸⁷⁹

El diario *Egin* saludó los resultados con un titular a toda página que decía “El 1-M reflejó una Euskadi distinta a la del 15-J”. Pero el periódico *abertzale* se lamentaba de la desunión nacionalista. Por un lado, hacía hincapié en que en Vizcaya y Guipúzcoa la suma de HB y EE convertía a la *izquierda abertzale* en “la primera fuerza política, a pesar de su profunda división”. En cuanto a Navarra, subrayaba que “la división entre Nacionalistas Vascos y Herri Batasuna ha hecho perder una vez más el tren de la integración”.⁸⁸⁰

Sobre el resultado de HB en el País Vasco se pronunciaron de inmediato todos los dirigentes políticos. Especialmente amargos se mostraron el socialista Txiki Benegas y el líder de EE Mario Onaindía. El primero declaró a la prensa:

⁸⁷⁸ Resultados elecciones 1 de marzo de 1979, consultados en:
<http://www.electionresources.org/es/congreso.php?election=1979&community=14>

⁸⁷⁹ Entrevista del autor a JOSÉ ANTONIO MATURANA. 21-11-2013.

⁸⁸⁰ *Egin*, 3-3-1979.

“El Gobierno, con su política de freno al tema autonómico y su obsesión por descafeinar la preautonomía, ha hecho un flaco favor al País Vasco, poniendo en bandeja el triunfo a HB”.

El segundo, por su parte, dijo:

“[Martín Villa] con su irresponsable política de represión y medidas policiales ha conseguido radicalizar al pueblo vasco, ya de suyo radicalizado por el paro creciente y la insatisfacción producida por la política de consenso y los escasos logros de los parlamentarios vascos en Madrid”.⁸⁸¹

El análisis sociológico posterior sobre la procedencia del voto a HB arrojó datos muy reveladores, entre los que cabe destacar el gran apoyo de los jóvenes a la coalición, así como de un sector –aunque minoritario- de los trabajadores de clase obrera inmigrados de otras comunidades autónomas, lo que explicó en parte el descalabro en las urnas del PSOE y el estancamiento de los comunistas. Y es que, en un momento de profundo desencanto –acrecentado por la crisis económica, no lo olvidemos-, de pronto HB aparecía como la única “fuerza coherente”, en expresión de Corcuera Atienza, que frente al consenso reformista que representaba el grueso de los partidos, visto desde algunos sectores como una “traición”, mantenía en su discurso la necesidad de ruptura. En torno a ese planteamiento se amalgamaron grupos muy heterogéneos, desde gentes vinculadas con el nacionalismo radical histórico a sectores más o menos marginales o marginados por la crisis que afectaba a una región industrializada como el País Vasco. Siguiendo a Corcuera Atienza, “se expandía así el nacionalismo radical a sectores a los que nunca había llegado”.⁸⁸²

Según una encuesta realizada en 1979 por el sociólogo Francisco Llera, sólo el 61% de los votantes de HB se consideraba independentista; apoyaban a la coalición, por tanto, pese a no participar de su principal rasgo de definición ideológica y política. Y el 30% de los votantes de HB en Navarra era contrario o indiferente a la integración de Navarra en Euskadi.⁸⁸³

Resulta muy reveladora la reflexión y el dato que aporta Richard Günther:

⁸⁸¹ *El País*, 3-3-1979.

⁸⁸² CORCUERA ATIENZA, 2009, pp. 323 y 333.

⁸⁸³ UNZUETA, 1987, p. 51.

“Los esfuerzos de articulación de demandas empleando manifestaciones ilegales y violencia coincidían a menudo [a lo largo de toda la Transición en el País Vasco] con una torpe respuesta excesiva por parte de la policía, lo que producía un proceso dinámico que conducía a una excesiva polarización de las opiniones de masas. El efecto claro de estos factores fue que el apoyo de las opciones más extremistas de independencia para una nación-estado vasco se incrementaron a lo largo del período: el apoyo entre los entrevistados vascos en repetidos muestreos realizados por Juan Linz y DATA, S. A., indican que el apoyo para posturas a favor de la independencia aumentó de un 14% en 1977 a un 15% en 1978 y a un 32% en 1979”.⁸⁸⁴

En un editorial, publicado el 17 de marzo, *El País* sostenía:

“Tampoco Euskadiko Ezkerra se ha beneficiado del crecimiento del radicalismo *abertzale* en la medida de sus esperanzas. Y, probablemente, a consecuencia de su aceptación de la legalidad (EIA modificó sus estatutos a requerimiento del Ministerio del Interior), de su participación en la Asamblea de Parlamentarios, de su voto favorable al proyecto de Estatuto de Autonomía y de su voluntad de dar una salida política, negociada, a la situación en el País Vasco. Tampoco, en su caso, valieron para mucho las medias tintas, las cautelas para condenar a ETA militar y su emparentamiento ideológico con ETA político-militar. Los modestos resultados logrados por Euskadiko Ezkerra, cuya evolución hacia posiciones más racionales y pacíficas dentro del independentismo es visible desde hace varios meses y abiertamente elogiada desde supuestos democráticos, son una prueba más de que algo muy serio y muy grave sucede en el País Vasco que ni el Gobierno ni la Oposición han logrado todavía comprender”.⁸⁸⁵

Ciertamente, la coalición EE sufrió una importante decepción, a pesar de que ganó 9.500 votos respecto a las elecciones generales de 1977. Porque el veredicto de las urnas no dejaba lugar a dudas sobre quién atraía el voto de la mayor parte de los simpatizantes del entorno ETA. De los cuatro parlamentarios que consiguió HB, tres (Letamendía, Periko Solabarria y Miguel Castells) habían estado en las listas de EE en 1977. Además, como recogen Fernández Soldevilla y López Romo, el 24% de las papeletas de HB fueron introducidas en las urnas por ex votantes de EE –otro 23% por abstencionistas anteriores y el 22% por jóvenes que no tenían edad legal para votar en 1977-. “La noche

⁸⁸⁴ GÜNTHER, 1986, p. 60.

⁸⁸⁵ *El País*, 17-3-1979.

de las elecciones fue una de las más amargas de mi vida desde el punto de vista político. Fue un terrible mazazo”, reconocería tiempo después Mario Onaindía.⁸⁸⁶

Francisco Letamendía, diputado electo de HB, explicaba así la relación entre la coalición y ETA en una entrevista publicada el 9 de marzo:

“Herri Batasuna no lleva a cabo métodos de lucha armada. Pero HB y sus votantes asumen todo tipo de luchas que se puedan producir en Euskadi. ETA es miembro consultivo de KAS y sin embargo no es miembro formal de Herri Batasuna. Esto quiere decir que aunque HB no sea el interlocutor designado por ETA para discutir su programa con el Gobierno –ese interlocutor es KAS-, sin embargo asume todas las formas de lucha que conduzcan a la liberación nacional y social de Euskadi. Hay coincidencias, tanto a corto plazo como a nivel estratégico, de los objetivos que se plantean ETA y HB. En lo que difieren una y otra es que nosotros trataremos de conseguir nuestros objetivos por medios puramente pacíficos. Nosotros no tomaremos las armas”.⁸⁸⁷

Por su parte, el abogado y diputado electo de Euskadiko Ezkerra, Juan María Bandrés, pese a la aceptación ya plena de esta formación *abertzale* de la vía institucional, seguía de algún modo justificando la existencia de ETA por el “clima de violencia existente en el País Vasco y la falta de unas fuerzas del orden autónomas”. En un debate sobre terrorismo celebrado en la Universidad Autónoma de Madrid, el 6 de marzo, declaró contundente: “El terrorismo no es un resultado puro que surja de la nada, sino la respuesta a otra violencia de diferente signo”, en alusión a la represión policial.⁸⁸⁸

Las urnas también habían sido un duro revés para los comunistas vascos. El PCE no consiguió ningún escaño. Pese a todo, Carrillo impulsó el tinte vasquista del partido, allanando el camino del PNV en la comisión redactora del Estatuto de Guernica, primero, y respaldando a Garaikoetxea durante su negociación del mismo con Suárez, después.⁸⁸⁹

En Navarra, sólo tres fuerzas lograron escaños al Congreso: UCD (33% de los votos y tres escaños), PSOE (22% y un escaño) y UPN (11,2% y un escaño). HB se quedó

⁸⁸⁶ FERNÁNDEZ SOLDEVILLA y LÓPEZ ROMO, 2012, p. 135.

⁸⁸⁷ *El País*, 9-3-1979.

⁸⁸⁸ *Egin*, 7-3-1979.

⁸⁸⁹ ELORZA, 2013, p. 242.

cerca de lograr un asiento en la madrileña Carrera de San Jerónimo, cosechando el 8,9% de los votos en la Comunidad Foral.

Los resultados en Navarra en las elecciones generales del 1 de marzo fueron un varapalo para los defensores de su incorporación al Consejo General Vasco. El resultado, a priori, alejaba la posibilidad de que se celebrara de forma inminente un referéndum sobre la posible incorporación a Euskadi.

El periódico *Diario de Navarra* había publicado en febrero una encuesta sobre este asunto, realizada por el Centro de Investigaciones Técnicas Políticas (Citep); el 38,16% se manifestaba partidario de que Navarra no se integrara en ningún ente autonómico, mientras que el 37,08% prefería que la provincia se incorporara al Consejo General Vasco. El 17,33% de los encuestados no sabía o no contestaba.⁸⁹⁰

Sólo un día después de los comicios, el ministro del Interior, Rodolfo Martín Villa, ofreció una rueda de prensa en Madrid, en la que quedó clara y tajante su postura sobre esta cuestión tan espinosa:

“Navarra merece una atención distinta al País Vasco. Los resultados del 15 de junio [de 1977] así lo afirmaron y los del 1 de marzo lo aclaran todavía más. (...) Estos datos parecen indicar sin error por dónde quieren ir los navarros. Si yo fuera navarro, votaría la no adhesión de Navarra a Euzkadi, aunque dudo que llegue a celebrarse el referéndum para la integración”.⁸⁹¹

En este mismo sentido, se pronunció el dirigente de los socialistas navarros, Gabriel Urralburu, oponiéndose a que se celebrara una consulta en los siguientes cuatro años. Durante la presentación del programa electoral del PSN para los comicios forales, que estaban a punto de celebrarse, declaró:

“Se abre para Navarra un periodo constituyente en el orden interno y externo que debe estar presidido por la libertad, el sosiego y la paz. Por eso no sería posible que, a la vez que se desarrolla este periodo constituyente, se plantee simultáneamente un referéndum. Los próximos cuatro años deben estar presididos por la máxima unidad de todos los navarros. Plantear un referéndum en las actuales circunstancias sólo podría conducirnos a la división y el enfrentamiento. (...) Si después de los cuatro años de periodo constituyente y previo acuerdo de las fuerzas más representativas de Navarra se llega a

⁸⁹⁰ *Diario de Navarra*, 23-2-1979.

⁸⁹¹ *Egin*, 3-3-1979.

una posición común en torno a los vínculos de cooperación que puedan mantenerse con el País Vasco, ese sería el momento en que, sin renunciar al régimen foral de Navarra, esta colaboración podría entonces ser planteada”.⁸⁹²

Como vemos, los socialistas aún no se atrevían a oponerse a la integración de Euskadi y la Comunidad Foral. Pero ya no lo veían tan claro. No fue un proceso de asimilación y de cambio de estrategia sencillo. Así lo recuerda Carlos Solchaga:

“Poco a poco tuvimos que rectificar; eso de ‘Nafarroa, Euskadi da’ que se coreaba en las calles, no era verdad. Y teníamos que aceptar que en nuestra propia organización Navarra se separara. Pero quiero recalcar que la razón del cambio de ciento ochenta grados está en Navarra, porque la gente de allí no quiere ser vasca. La Ribera, por ejemplo, es profundamente antivasca, lo cual no quiere decir que el vasquismo de nuevo cuño no aprovechara la coyuntura para intentar meterse ahí. Pero los socialistas nos dimos cuenta de que, o cambiábamos la posición sobre Navarra, o allí no vendíamos una escoba”.⁸⁹³

Por su parte, su compañero de filas, José Antonio Maturana, sostiene:

“Los socialistas no teníamos una convicción ideológica de que Navarra tenía que ser parte del País Vasco, sino una concepción puramente pragmática. Primero, porque así éramos más habitantes y teníamos más posibilidades de gobernar el país... Sumando los votos del PSOE y de la UCD éramos más que los nacionalistas. Pero enseguida se vio que eso era inviable. La gente en Navarra no estaba por la labor. ¿Qué les estábamos vendiendo? ¿Cada vez más violencia? ¿La imposición del euskera a marchas forzadas? Otra cosa es que no hubiera habido violencia. No sé entonces lo que habría pasado, si estaría Navarra dentro del País Vasco. Pero precisamente la existencia de ETA hizo imposible uno de sus principales objetivos”.⁸⁹⁴

Este cambio de postura fue un auténtico mazazo para los nacionalistas vascos, que lo sintieron como una gran traición del PSOE.

Ya hemos dicho que el triunfo del PNV fue claro, pero perdió casi 25.000 votos respecto a las elecciones generales anteriores. Ello generó cierto malestar en algunos sectores del partido, como se reflejó en el pleno del EBB celebrado el 10 de marzo.

⁸⁹² *Diario de Navarra*, 16-3-1979.

⁸⁹³ Entrevista del autor a CARLOS SOLCHAGA. 12-12-2012.

⁸⁹⁴ Entrevista del autor a JOSÉ ANTONIO MATURANA. 21-11-2013.

Garaikoetxea había pedido un análisis profundo sobre la postura que debía defender la formación ante la dicotomía sobre cuestiones como autonomismo/independentismo o conservadurismo/progresismo. No faltaron líderes peneuvistas –como Imanol Beristain, del Gipuzkoa Buru Batzar- que abogaron por una mayor radicalización para no ceder terreno ante el empuje claro de HB que, en su opinión, les estaba arrebatando “la bandera de Sabino Arana”. Ese sector acusó a la dirección de tibieza, conminándola a defender posturas más fuertes en Madrid y a dar un ultimátum al Gobierno para la obtención del Estatuto. Otros, en cambio –como Román Sudupe, también del GBB-, defendieron que había que mantener una política sensata, realista y constructiva, porque, dijeron, el radicalismo perjudicaba al partido.

Las posturas más radicales las adoptaron los miembros del Bizkaia Buru Batzar pertenecientes a la corriente de Ormaza, que lamentaron que, al seguir una “vía legalista, de la legalidad invasora estatalista”, el PNV había ofrecido una “imagen burguesa” contraproducente. Ormaza dijo: “Debemos concienciarnos de que somos un Estado en lucha contra otro que es muy superior. No debemos aceptar la democracia española si no se restituyen previamente los conciertos, que son fruto de una ley de guerra fascista”. Y Josu Arenaza, uno de sus correligionarios, añadió: “Debemos despejarnos de la bandera autonomista que nos han puesto y recuperar la de nacionalistas, que es la nuestra”. Este sector, el más intransigente del partido, también dejó claro que no se debía “caer en el error de confundir a nuestro mayor enemigo, que no es HB ni ETA, sino Madrid”.

Las dos almas –incluso con ramificaciones, como vemos- del PNV seguían tan presentes como siempre. Garaikoetxea, tratando de llegar a una conclusión y de conciliar posturas, indicó que el partido no debía caer en la trampa de abandonar el realismo y que debía centrarse en la lucha por el Estatuto, estableciendo un equilibrio entre la acción parlamentaria y las movilizaciones de apoyo.⁸⁹⁵

Una vez pasadas las elecciones, arreció la campaña autonomista. Iñaki Olasagasti, miembro del Euskadi Buru Batzar del PNV, amenazó durante un mitin en Lemona (Vizcaya), el 17 de marzo, con que su partido lanzaría una “campaña de desobediencia cívica” en Euskadi si el Estatuto de Autonomía sufría recortes sustanciales en las

⁸⁹⁵ RODRÍGUEZ RANZ, José Antonio, MEES, Ludger y DE PABLO, Santiago: “La historia del PNV (1936-1979), un debate entre la realpolitik autonomista y la utopía soberanista”, en *El País*, 1-4-2001.

Cortes. La nueva Asamblea de Parlamentarios Vascos -con la ausencia de los cuatro representantes de HB- ratificó el 20 de marzo el proyecto de estatuto registrado en el Congreso.

La sensación en los cenáculos políticos, periodísticos y empresariales de Madrid era de extrema gravedad. Los resultados electorales en el País Vasco, con la fuerte irrupción de HB y la caída de los socialistas, habían sido un duro revés para el Gobierno. Asistía atónito a la radicalización de la situación –con una ETA, además, cada vez más activa en su cruzada sanguinaria-; y se topaba con el peor escenario para encarar la negociación del Estatuto de Autonomía, ya que la nueva correlación de fuerzas otorgaba mayor peso al nacionalismo. Todos los dedos acusatorios señalaban directamente al presidente Suárez, a quien propios y extraños consideraban en buena medida responsable de que se estuviera enquistando el *problema vasco* tanto por inacción como por falta de estrategia clara.

Resulta muy esclarecedor el editorial publicado el 22 de marzo por el periódico monárquico y de derechas *ABC*, bajo el título “El problema vasco”:

“El problema del País Vasco es uno de los que se ha agudizado en forma alarmante en los últimos años. (...) Son demasiados síntomas para que no llamemos la atención del Gobierno y de los partidos políticos en general sobre ese conflicto latente y grave que pesa sobre el porvenir de la convivencia democrática española y en el que la violencia no es sino un factor –escandaloso e inadmisible- entre los otros muchos que componen el panorama global.

Es preciso mirar de cara a este problema, empezando por analizar en profundidad sus causas interiores y exógenas. Y trazar un plan inteligente, realista y audaz para tratar de resolver el problema que es, ante todo, un problema político. La opinión pública, española y vascongada, debe estar informada de esta cuestión y es preciso movilizarla activamente para que respalde el programa a realizar. Nos va en ello la existencia de España y la integridad del solar y del pueblo al que pertenecemos. (...) Que el Gobierno se defina pronto es lo que pedimos. No le faltarán ni apoyos ni colaboraciones en el empeño”.⁸⁹⁶

⁸⁹⁶ *ABC*, 22-3-1979.

El diario *El País*, por su parte, urgía a Suárez a negociar con el nacionalismo moderado ante la gravedad de la situación política, en un editorial, titulado “País Vasco: negociar es la palabra”, publicado el 23 de marzo:

“Si el Gobierno se niega a negociar seriamente –esto es, cediendo en aspectos sustanciales- con el nacionalismo vasco que busca el pacto, abocaremos, sin duda, a una radicalización de tensiones de enorme peligrosidad. Aquí no está ya en juego quién tiene más razón en sus argumentos en un régimen de libertades, sino qué proyecto democrático es posible. (...) Si Suárez desea de verdad ingresar en la categoría de los hombres de Estado, deberá conferir de una vez a la cuestión vasca el carácter de objetivo central y prioritario de su Gobierno e instalar simbólicamente en algún edificio público de San Sebastián, de Bilbao o de Vitoria su despacho presidencial, hasta dar con las claves que permitan la solución pacífica y negociada de lo que, de otra forma, puede convertirse, si no, en un formidable frenazo histórico al desarrollo democrático en España y en una interminable sangría –en todos los aspectos- debilitadora del país durante lustros”.⁸⁹⁷

Ambos editoriales en periódicos tan en las antípodas ideológicas son la clara demostración de hasta qué punto toda la presión recaía ya sobre el tejado del Gobierno. Sin duda ello explica los giros que acabaría dando Suárez en poco tiempo en asuntos como el Estatuto o los conciertos económicos.

6.3. Debate y negociación del Estatuto

La disolución de las Cortes y las elecciones generales retrasaron, lógicamente, la tramitación del Estatuto. Pero la defensa del proyecto que había aprobado la Asamblea de Parlamentarios Vascos provocó incontables declaraciones de los distintos dirigentes políticos en las semanas previas a que empezara a estudiarse en el Congreso. Pero es fundamental insistir en que, en lo político, algo sustancial había cambiado. Los comicios de marzo del 79 habían supuesto la exitosa irrupción de Herri Batasuna. Y, además, el equilibrio relativo entre PNV y PSE que habían dejado las elecciones del 77 ahora se había ido al traste, por el espectacular hundimiento de los socialistas vascos.

⁸⁹⁷ *El País*, 23-3-1979.

Como subraya Corcuera Atienza, “las consecuencias que ello iba a tener en la capacidad de presión de cada uno en la negociación política que se abría, iban a ser cruciales”.⁸⁹⁸

El diputado del PNV Marcos Vizcaya escribió lo siguiente en una tribuna titulada “Ahí va nuestra mano”:

“Si la incompreensión de quienes han de oírnos es tanta que aquel Estatuto se nos negara, sabed, compatriotas, en este momento solemne, que vuestros diputados están conjurados para pedir en pleno Parlamento, arrostrando hasta la muerte, si preciso fuera, la independencia plena de Euskadi. (...) No hay que recordarle a nadie el calvario que padeció el Partido Nacionalista Vasco en los debates constitucionales, en los que UCD rompió, por cinco veces consecutivas, sus compromisos. (...) Todo el mundo sabe que no sólo no devuelven a Guipúzcoa y Vizcaya sus conciertos económicos, sino que existe el peligro inminente de que los arrebaten a Álava y Navarra”.⁸⁹⁹

Y en un mitin lo expresó todavía con mayor contundencia: “Si no se aprueba el Estatuto, el PNV pedirá la independencia”⁹⁰⁰. Vizcaya se erigía así en portavoz de ese sector peneuvista que amenazaba con *tirarse al monte*. Lo hacía, por un lado, porque era consciente de que ahora estaba en disposición de forzar mucho más la máquina negociadora en Madrid; y, por otro, por una cuestión de pura supervivencia, ya que el PNV, como hemos visto, sufría el vértigo ante el empuje electoral de Herri Batasuna, lo que le llevó a radicalizar su discurso.

Sin embargo, este tipo de reacciones provocaban malestar en los sectores moderados del partido. Julio Jáuregui escribió al Bizkaia Buru Batzar afirmando que esas proclamas eran contraproducentes. “Decir hoy que, si no nos reconocen la autonomía que pedimos, pediremos la independencia, es un acto que nos malquista con la opinión pública y no hace adelantar nuestra causa. Si no nos reconocen la autonomía, menos nos reconocerán la independencia, y si esto se dice en serio, la consecuencia es que si se pretende realizar por la fuerza tal aspiración de independencia, lo único que haremos es dar armas a ETA y Herri Batasuna, comprometer a nuestro partido y llevar a nuestro pueblo a un baño de sangre”. El EBB también discutió sobre las palabras de Vizcaya, y le dirigió una nota reprobatoria indicándole que “son aseveraciones que de

⁸⁹⁸ CORCUERA ATIENZA, 1991, p. 133.

⁸⁹⁹ *El País*, 24-3-1979.

⁹⁰⁰ *Deia*, 20-3-1979.

ninguna manera pueden hacerse”, pues “no están de acuerdo con la estrategia del partido”.⁹⁰¹

Desde las filas de HB se sumaron al debate público sobre el Estatuto. En una rueda de prensa en Pamplona, el 24 de marzo, Telesforo Monzón –quien acababa de salir de prisión, donde había ingresado con carácter provisional por desobediencia y resistencia a la autoridad y apología del terrorismo- fue rotundo: “La aprobación del Estatuto no supondrá el fin de la guerra en Euskadi”.⁹⁰²

No se habían apagado aún los ecos por el resultado electoral del 1 de marzo, y el País Vasco se sumió de nuevo en la campaña para las elecciones del 3 de abril de las corporaciones municipales. Al fin se iba a elegir democráticamente a los alcaldes y concejales de los ayuntamientos, así como a los 228 miembros de las Juntas Generales de Vizcaya, Guipúzcoa y Álava. Éstas elegirían a su vez las respectivas diputaciones forales, cuyo marco de competencias aún no había sido fijado, pero en cualquier caso se sabía que sería mucho mayor que el de cualquier otra provincia española. La reivindicación foral había sido una de las principales demandas a lo largo de la Transición y ahora llegaba el momento de que materializara políticamente de verdad. Se trataba, por tanto, de unos comicios muy importantes.

No se puede pasar por alto que se celebraron en un clima de enorme hostilidad para las derechas no nacionalistas. UCD, por ejemplo, sólo pudo presentar listas en seis localidades de la provincia de Vizcaya y en ninguna guipuzcoana (aunque en San Sebastián UCD y Democracia Cristiana Vasca apoyaron a una lista independiente). Y Alianza Popular (AP) únicamente fue capaz de encontrar candidatos para cuatro circunscripciones municipales de Álava. Esta situación de evidente distorsión electoral se debió, según hizo constar el Gobierno Civil de Vizcaya en su Memoria anual, al “temor infundido de los posibles candidatos”.⁹⁰³ Téngase en cuenta que, aun siendo imposible cuantificar hasta qué punto influyó el miedo al terrorismo, existía una creciente y opresiva *espiral del silencio* entre el conjunto de los vascos no nacionalistas, y muy especialmente en estas fechas entre los adscritos ideológicamente al centro y la derecha.

⁹⁰¹ RODRÍGUEZ RANZ, José Antonio, MEES, Ludger y DE PABLO, Santiago: “La historia del PNV (1936-1979), un debate entre la realpolitik autonomista y la utopía soberanista”, en *El País*, 1-4-2001.

⁹⁰² *El País*, 25-3-1979.

⁹⁰³ FERNÁNDEZ SOLDEVILLA y LÓPEZ ROMO, 2012, p. 23.

El consejero de Interior vasco y dirigente del PSE Txiki Benegas aprovechó una comparecencia pública a finales de marzo para arremeter con gran dureza contra el presidente del Gobierno:

“Usted, señor Suárez, ha hecho fracasar la vía que podría ayudar a detener el radicalismo en el País Vasco: la vía política que pasa por atribuir poder político suficiente al Consejo General Vasco”. Benegas se lamentó de que los miembros del CGV habían tenido que dar la cara con las manos vacías y señaló que frente a la vía de la violencia había que demostrar al pueblo vasco que quienes utilizaban el Parlamento y el diálogo eran quienes hacían avanzar al pueblo vasco, pero que, sin embargo, los que utilizaban dichas vías pacíficas no lograban nada del poder central. Puso como ejemplos concretos el decreto de bilingüismo todavía no promulgado, la infructuosa y larga negociación para lograr una policía autónoma, la ausencia de una Audiencia Territorial y el fracaso de la negociación de la disposición adicional a la Constitución aceptada por los parlamentarios vascos y que, a su juicio, hubiera significado una oportunidad histórica para solucionar el problema vasco.⁹⁰⁴

Había pasado un año desde la puesta en marcha del CGV y la amargura de los socialistas era irreprimible. Tanto que Benegas empezaba a admitir como “un posible error” la designación de uno de los suyos, Ramón Rubial, para el cargo de presidente,⁹⁰⁵ que se había acabado volviendo en su contra. (No mucho después, Benegas aceptaría que había sido una “enorme equivocación”.) A este respecto, resulta muy gráfica la reflexión que muchos años después haría José Antonio Maturana:

“[Los socialistas] nos achicharramos. Pero, como en todo, hay que arriesgar; el que no arriesga nada, no gana. Ese periodo del Consejo General Vasco con Rubial coincidió con el debate de la Constitución, con lo cual el tema estaba muy encabronado... Yo era consejero de Cultura, y no tenía presupuesto. Hacíamos lo que se podía con dinero privado, cuatro duros para mantener unos funcionarios, y subvenciones de empresas para montar exposiciones... Me apedrearon mucho... Pensamos que podíamos derrotar al nacionalismo, inocentemente...”⁹⁰⁶

En las elecciones municipales del 3 de abril, el PNV volvió a ser la fuerza más votada en el País Vasco con el 37,47% de los votos, seguida de HB, con el 15,43%, PSOE, con el 15,09%, UCD, con el 8,05% y EE, con el 6,12%. En Navarra, UCD fue el

⁹⁰⁴ *El País*, 29-3-1979.

⁹⁰⁵ *Egin*, 20-3-1979.

⁹⁰⁶ Entrevista del autor a JOSÉ ANTONIO MATURANA. 21-11-2013.

partido más votado, con el 17,70% de los votos, seguido de PSOE, con el 15,47%, y de HB, con el 7,35%. Resultó especialmente llamativo que UCD y HB casi empataron en número de concejales en Pamplona: ocho la primera formación y siete, la segunda.⁹⁰⁷

Estos resultados se tradujeron en la hegemonía de PNV en las tres diputaciones vascas y en su control de las tres Juntas Generales y de las principales alcaldías (logró el gobierno en más del 50% de los municipios, incluidas las tres capitales de provincia).

El PSE, que no se había repuesto aún del varapalo en las generales, tuvo que asumir resignado que en muy poco tiempo el PNV había logrado ser percibido por buena parte de la ciudadanía vasca como algo más que un partido. Así lo explica Solchaga:

“Fuimos viendo que en Vizcaya, pero también en Guipúzcoa, el peso del nacionalismo no exacerbado, el nacionalismo sentimental, era mucho mayor del que nosotros habíamos supuesto. Pero es que, además, el PNV, que se definía no como un partido, sino como un movimiento, tenía una visión mucho más pragmática de la política de la que teníamos nosotros. De manera que el PNV, al mismo tiempo que estaba discutiendo en el terreno de los principios, de los derechos constitucionales, de la relación de Navarra y el País Vasco..., se estaba haciendo con todas las palancas de poder en la sociedad movilizándolo a su gente, por ejemplo aprovechando la nueva legislación de las cajas de ahorro [se refiere al Decreto de 1977]. En poco tiempo se hicieron con todos los gobiernos de los principales municipios. Al final tú te dabas cuenta de que el PSE era un partido, no marginal, pero sí en lo que se refiere a participación institucional. Los nuestros, en comparación con los militantes y cuadros peneuvistas, eran pobres y sabían moverse mal en la cocina vasca”.⁹⁰⁸

En cuanto a los resultados al Parlamento Foral de Navarra, UCD fue la primera fuerza, con el 26,8% de los votos (20 escaños); el PSOE logró el 19,02% (15); UPN, 16,06% (13); HB, 11,12% (9); Agrupaciones Electorales de Merindad, 6,81% (7); Nacionalistas Vascos, 5,06% (3); Partido Carlista (EKA), 4,79% (1); Unión Navarra de Izquierdas (UNAI), 2,92% (1), y Agrupación Electoral Independientes Forales Navarros, 1,47% (1).⁹⁰⁹

⁹⁰⁷ Datos resultados electorales consultados en: <http://www.historiaelectoral.com/munieus.html>

⁹⁰⁸ Entrevista del autor a CARLOS SOLCHAGA. 12-12-2012.

⁹⁰⁹ Datos de las elecciones al Parlamento foral de Navarra, en: <http://www.parlamentodenavarra.es/inicio/resultados-electorales/parlamento-foral.aspx>

Respecto a las elecciones generales de apenas un mes antes, el PSOE perdió en Navarra más de 7.000 votos: pasó de 55.420 a 48.289. El principal bajón lo sufrió en Pamplona capital y merindad, y en Sangüesa; en cambio, mejoró ligeramente sus resultados en la Ribera y zona media. A nadie se escapó que era la consecuencia de la política vacilante del partido respecto a la integración o no de Navarra en el CGV. Ya hemos visto que el PSOE, tanto a nivel federal, como en el País Vasco y la Comunidad Foral, seguía defendiendo a estas alturas la unión de las cuatro provincias, aunque ya había dado un giro importante al optar por aplazar el referéndum como mínimo a una legislatura posterior. Esta posición tan poco firme sólo reportaba en aquellos momentos al PSOE réditos en las urnas en las comarcas navarras con menos identidad vasquista, pero se los restaba en el resto de las comarcas, así como en Euskadi, donde las encuestas de la época indicaban que en torno al 80% de los ciudadanos vascos era partidario de la integración de Navarra en una autonomía común.

Sin duda, los socialistas estaban sometidos a una fuerte presión por este asunto. Y el resultado electoral que acabamos de señalar la incrementaba todavía más. Porque tras el jarro de agua fría que habían supuesto para los partidarios de la anexión los comicios generales, ahora volvían a recuperar la esperanza. Así lo valoraba el periódico *Egin*:

“Si el 1 de marzo, UCD, con la ayuda de la ley D’hont, parecía cerrar definitivamente la puerta a la incorporación de Navarra a la configuración política del resto del país, el 3 de abril, las elecciones al Parlamento Foral sobre todo, vuelven a abrir esa puerta. De los 70 parlamentarios forales, solamente los 20 de UCD y los 13 de UPN se han mostrado claramente contrariados a esta opinión. Frente a ellos hay otros treinta y siete que, en mayor o menor grado, son —o lo han dicho antes— como en el caso del PSOE y el Partido Carlista, partidarios de la incorporación. Ellos tienen la llave de la convocatoria del referéndum que, de todos modos, se plantea como extremadamente difícil y peligroso porque vendría a ofrecer de nuevo la imagen de una Navarra dividida en dos, división en la que la geografía tiene bastante que ver”.⁹¹⁰

Cabe destacar que PSOE y HB negociaron hasta alcanzar un acuerdo para que el socialista Víctor Manuel Arbeloa presidiera el Parlamento Foral de Navarra y Patxi Zabaleta, de HB, fuera investido alcalde de Pamplona. Este reparto era fruto de un acuerdo global, en el que también participó el PNV, por el que se trataba de apoyar en cada institución a la formación de izquierdas mejor posicionada. Nos dice mucho sobre

⁹¹⁰ *Egin*, 5-4-1979.

la situación de la política vasco-navarra a estas alturas de la Transición que las negociaciones entre socialistas y la *izquierda abertzale* todavía fueran factibles. Sin embargo, a última hora, el acuerdo se rompió porque HB comunicó a los socialistas que no estaba en condiciones de garantizar su apoyo a Arbeloa. Finalmente, el 23 de abril, Víctor Manuel Arbeloa sería elegido presidente del Parlamento foral, pero gracias a los votos socialistas y al respaldo de UCD, en segunda votación.

Tras la resaca de elecciones, la mayoría de los partidos vascos (PNV, EE, EKA, MK, ESEI, HB, LKI, ORT-PTE, PC y PSOE) lograron ponerse de acuerdo para una convocatoria unitaria del *Aberri Eguna* de ese año, que se celebraría el 15 de abril, bajo el lema: “Euskadi por su autogobierno”. Ésta fue la última ocasión en la que participó en dicha festividad el PSE-PSOE.

Suárez tomó posesión de nuevo como presidente, tras su investidura en las Cortes, el 2 de abril de 1979. Con la elección de los miembros de su nuevo Gobierno trató, lógicamente, de ganar impulso político y de marcar una estrategia distinta en algunas áreas. En el asunto que nos ocupa, fue clave la sustitución de Clavero Arévalo por Antonio Fontán al frente del Ministerio de Administración Territorial. La sensación más generalizada en aquel momento era que *el café para todos* de Clavero se le había ido de las manos al Gobierno, alentando expectativas autonómicas incluso en provincias con nula tradición de autogobierno; las críticas de destacados miembros de UCD eran feroces –fue en verano del 79 cuando los líderes de UCD y PSOE, con Felipe González a la cabeza, empezaron a hablar de que había que tomarse con más calma el Estado de las Autonomías para “racionalizarlo”, un término muy empleado en los años siguientes-. Suárez, además, creía que Clavero resultaba ya *un estorbo* ante una etapa que obligatoriamente habría de estar marcada por la negociación de los estatutos de autonomía del País Vasco y Cataluña.

En el nombramiento de Fontán influyeron sus buenas relaciones con los parlamentarios vascos durante el verano anterior. Desde su cargo de presidente del Senado, Fontán se había ocupado de restañar las heridas producidas por el modo de obrar del vicepresidente Abril a cuenta de la Disposición Adicional de la Constitución y de los derechos históricos forales.

Suárez estaba preocupado. Era consciente de que el Estatuto de Guernica se presentaba especialmente duro de negociar con el PNV y quería quitarse de en medio

cualquier dificultad accesoria para una operación en la que se jugaba buena parte del crédito político y también de la misma consolidación de la democracia. No sólo Clavero fue apartado. El propio vicepresidente Abril quedó relegado en la negociación estatutaria, como él mismo reconoció con pragmatismo a los periodistas.⁹¹¹

En realidad, hay que decir que Fontán apenas tendría papel alguno en la negociación del Estatuto de Guernica, algo que analizaremos más adelante. Pero, como admitió Suárez a su entorno, cumplió un impagable papel: el de no molestar. Y, por lo pronto, a él le encargó el presidente que realizara algunos contactos exploratorios con el PNV. En uno de ellos, Fontán sondeó a Garaikoetxea, con absoluta discreción, sobre la posibilidad de que se restaurara el Estatuto del 36. En sus Memorias, Garaikoetxea dice:

“Me sorprendió esta insinuación, pues constituía una novedad que podía implicar una importante reorientación de la política autonómica homogeneizadora de todas las comunidades del Estado mantenido por el anterior Gobierno”.⁹¹²

Fontán, como hizo algún otro miembro del Ejecutivo, trasladó al presidente del PNV sus reservas sobre la constitucionalidad del Estatuto elaborado por la Asamblea de Parlamentarios Vascos, pero también le reconoció el miedo por la posible envidia o emulación, en cuanto a su contenido, de otras nacionalidades. Para evitar la generalización de algunas atribuciones al conjunto de las comunidades autónomas, el Gobierno proponía la recuperación de determinadas competencias –conciertos económicos, policía autónoma, poder judicial- a través de reintegración foral, tal como finalmente se reflejó –en algunos casos explícitamente- en el texto del Estatuto. Se trataba de aprovechar la famosa Disposición Adicional de la Constitución.

La dirección peneuvista pidió que se fijara el mes de octubre como plazo máximo para la aprobación del Estatuto, pero los dirigentes de UCD lo consideraban muy difícil, por lo que se mencionó, como acabamos de señalar, la posibilidad de restablecer, por decreto, el Estatuto de 1936, con Leizaola como presidente, hasta la aprobación del texto definitivo.⁹¹³

Otro de los cambios más significativos se produjo en el Ministerio del Interior. Suárez decidió apartar a Martín Villa, quien a todas luces representaba otro serio

⁹¹¹ DE LA CUADRA y GALLEGO-DÍAZ, 1981, p. 215.

⁹¹² GARAIKOETXEA, 2002, pp. 79 y 80.

⁹¹³ PABLO, MEES y RODRÍGUEZ RANZ, 2001, p. 371.

obstáculo si lo que de verdad pretendía Moncloa era cambiar su imagen en el País Vasco. La dureza represiva que había impuesto le había dejado muy tocado, sobre todo por los episodios que hemos relatado, como los sucesos de Pamplona o Rentería. Y hemos visto también cómo la prensa se había cebado en su fallida lucha antiterrorista. Como sustituto, Suárez escogió a un general del ejército, Antonio Ibáñez Freire. El nuevo ministro del Interior cumplía dos requisitos importantes: por un lado, era vasco – de Vitoria- y conocía bien la realidad de Euskadi porque, amén de su procedencia, había sido gobernador civil de Vizcaya en los años sesenta; y, por otro, era militar, con lo que presumiblemente el presidente trataba de calmar algo los agitados ánimos en el estamento castrense por la evolución del *contencioso vasco*.

ETA no tardó en perpetrar su primer atentado mortal tras la formación del nuevo Gobierno. El 7 de abril de 1979, tres policías nacionales, que acaban de ser trasladados al País Vasco, fueron asesinados en San Sebastián. Nos ayuda a comprender la situación el hecho de que apenas cuatro días después el periódico *El País* publicara otro durísimo editorial muy crítico con la actuación del presidente del Gobierno respecto al conflicto vasco. Bajo el título “Sólo queda negociar”, se decía:

“De todos los pecados de omisión que se puedan imputar al presidente Suárez, ninguno resulta tan abrumador como el de la política de dejar hacer, dejar pasar, practicada últimamente en el País Vasco. (...) La frustración comienza a ser generalizada en Euskadi, que se siente un pueblo discriminadamente castigado por el franquismo e incomprendido por la democracia. (...) El presidente fue cayendo sucesiva e irremisiblemente en todas las trampas tendidas por el terrorismo de ETA, la ambigüedad del PNV y el estruendoso vocerío de la extrema derecha, que tiene la negociación con las fuerzas políticas vascas por sinónimo de delito de lesa Estado. El resultado de la pérdida de iniciativa de los sucesivos Gobiernos de Suárez respecto al problema vasco, más la torpeza de intentar treguas secretas con ETA militar para periodos concretos de la vida política española, ha conducido a la situación de hoy, en la que los valedores morales de ETA político-militar y de ETA militar tienen escaño parlamentario, en la que los terroristas tienen el apoyo emocional de un sector no desdeñable de vascos y hasta de *maketos*, en que el PNV ha aumentado sus índices de ambigüedad, en que las izquierdas estatales se batan en retirada y en que (¡a lo que conduce el adanismo político!) el señor Bandrés se ha convertido poco más o menos que en elemento estabilizador de cara a la situación general en Euskadi. (...) De cara a Euskadi, ya ha pasado el tiempo de hacer política y está abierto el trabajo para los que sepan y quieran

hacer historia. (...) Suárez debe ir cuanto antes al País Vasco, debe entrevistarse sin pérdida de tiempo con los protagonistas de la vida política de Euskadi, debe saber pactar y amenazar a un tiempo, y combinar la acción de seguridad con la del diálogo. Evidentemente, todo ello comporta un riesgo, pero el riesgo mayor es la inhibición, el silencio y la parálisis de la que hace gala el Gobierno. La democracia en España pasa, sin duda, por la resolución de los temas autonómicos y, muy especialmente, de la cuestión vasca”.⁹¹⁴

El periódico *ABC* tampoco disimulaba su preocupación por la deriva del *problema vasco*. Así se expresaba en un editorial titulado “Todos somos vascos”:

“El problema vasco es sin duda el más grave de cuantos afrenta España en la próxima etapa de desarrollo institucional. (...) El retraso de las soluciones ha dado lugar a que la tendencia radical disponga de un apoyo electoral, cuya importancia no puede ser minimizada. La necesidad irrenunciable de que el Gobierno, expresión visible del Estado en la negociación de una solución para el País Vasco, siga manteniendo su autoridad, hace que durante todo el futuro proceso negociador las tendencias radicales puedan presentarlo como continuador de lo que ellos definen como opresiones. (...)

Es necesario un gigantesco esfuerzo de comprensión. Las fuerzas políticas y la intelectualidad del país deben analizar, comprender y explicar las razones históricas, culturales y políticas que subyacen en el sentimiento colectivo del pueblo vasco. (...) Quizá el aspecto más grave de los últimos desarrollos del proceso es, junto con la escalada de violencia, la creciente agresividad antivasca en el resto de España. Ser vasco comienza a identificarse con deseo de privilegio y motivo objetivo de posible quiebra de democracia. El esfuerzo de comprensión es una exigencia de patriotismo. Por patriotismo, es necesario explicar, incansablemente, para descargar la agresividad del resto de los españoles. (...)

Hay que abordar la negociación con enorme generosidad. La Constitución es un marco amplio. El centralismo, una fórmula suficientemente gastada. La búsqueda imaginativa y generosa de una solución tiene que hacerse negociando sin miedo, con entereza, ante los desafíos, pero también con esperanza en la viabilidad de las soluciones que puedan encontrarse”.⁹¹⁵

⁹¹⁴ *El País*, 11-4-1979.

⁹¹⁵ *ABC*, 27-4-1979.

No pasa desapercibido el contraste entre la línea editorial del rotativo monárquico que refleja un editorial tan contundente como éste, de abril de 1979, respecto a otros editoriales que hemos visto previos a las elecciones democráticas de 1977. Cabe decir que Guillermo Luca de Tena sustituyó en

Combatir esa criticada inacción fue lo que intentó hacer el Gobierno de inmediato. Así, por ejemplo, el Consejo de Ministros aprobó el 20 de abril la incorporación de la lengua vasca al sistema educativo del País Vasco, una reivindicación permanente desde el inicio de la Transición. Y, a lo largo de todo el mes de abril, se acrecentaron los rumores de que Moncloa estudiaba la restauración del Estatuto vasco del 36, tal como recogió la prensa. Muchas voces tacharon la noticia de *globo-sonda* y criticaron que podía tratarse de una maniobra de Suárez para dilatar la tramitación de un nuevo Estatuto para Euskadi. Arzalluz declaró:

“La puesta en marcha del Estatuto de 1936 resultaría muy difícil, pero sería positivo. Significaría un esfuerzo de imaginación por parte del Gobierno, tan cerrado hasta ahora al tema vasco. Supondría la puesta en marcha de un Gobierno provisional en sustitución del CGV, órgano preautonómico”⁹¹⁶. En la misma línea se había pronunciado ya el presidente peneuvista, Garaikoetxea: “Quizá más que de una maniobra de dilación por parte del Gobierno pueda tratarse de una iniciativa tendente a apaciguar los espíritus y crear un clima de confianza respecto a la adopción de medidas políticas. Ahora bien, pongo por delante que jamás admitiremos en el restablecimiento del Estatuto del 36 una provisionalidad a la española, tendente a dilatar la aprobación del Estatuto de Guernica. (...) En la hipótesis del restablecimiento, lo lógico sería encomendar la presidencia del Gobierno Vasco a Leizaola y repartir las demás carteras en razón del reparto de fuerzas políticas en presencia. (...) En cuanto al tema de Navarra, debería introducirse una disposición transitoria que compaginara este texto con el mecanismo de incorporación previsto en la Constitución”.⁹¹⁷

Santiago Brouard, por su parte, declaró que HB no aceptaría bajo ningún concepto la restauración del Estatuto del 36, salvo que el pueblo vasco pudiera gozar de las competencias que había ejercido durante la Guerra Civil. Roberto Lertxundi, del Partido

octubre de 1977 a José Luis Cebrián Boné al frente de *ABC*. Éste, hombre muy próximo al Opus Dei, que a lo largo de su trayectoria había dirigido entre otros periódicos *El Alcázar*, estaba muy vinculado a posiciones muy derechistas. En 1977, el periódico atravesó una profunda crisis, tanto económica como de pérdida de lectores. Su tirada se vio muy mermada, lo que se achacó al apoyo editorial tan militante que este diario había dado a Alianza Popular. Guillermo Luca de Tena, por su parte, además de formar parte de la importante saga, era visto como una figura que sintonizaba más con la reforma prodemocrática y, al mismo tiempo, era alguien muy próximo a la Corona, ya que había formado parte del Consejo Privado de Don Juan y poco antes de su nombramiento como director de *ABC*, el rey le había nombrado senador por designación real, escaño que ocupó durante las Cortes Constituyentes. Luca de Tena se mantuvo de director hasta 1983. No es elucubrar demasiado concluir que mensajes como el expresado en este editorial sobre el *problema vasco* coincidían en buena medida con el clima de opinión en el Palacio de la Zarzuela.

⁹¹⁶ *El País*, 28-4-1979.

⁹¹⁷ *Egin*, 5-4-1979.

Comunista, dijo que “supondría alterar la legalidad constitucional y poner en entredicho el acuerdo mayoritario de los partidos firmantes del nuevo proyecto de Estatuto”. Y representantes de Euskadiko Ezkerra aseguraron que se trataría de una decisión antidemocrática, en perjuicio del proyecto remitido a las Cortes por la Asamblea de Parlamentarios vascos.⁹¹⁸ Recordemos que, un año antes, según la afirmación de Onaindía en sus Memorias, a EE le parecía una buena solución transitoria el restablecimiento del Estatuto del 36. Pero, claro, en el tiempo transcurrido ya se había redactado el proyecto de uno nuevo. El Gobierno había esperado demasiado para implementar algo así. Nos encontramos, como con tantas otras iniciativas barajadas por el Ejecutivo para dar respuesta al *problema vasco*, con falta de decisión y valentía política, con ausencia de estrategia a seguir y con exceso de titubeo.

El secretario general del PSOE de Euskadi, Txiki Benegas, declaró que su partido no apoyaría el restablecimiento con carácter provisional del Estatuto del 36 si suponía una maniobra dilatoria para tramitar el Estatuto de Guernica consensuado entre las fuerzas vascas. Además, ponía en duda que una operación así pudiera hacerse sin contar con las Cortes para que aprobaran una norma que derogara el decreto-ley preautonómico en vigor.

El diputado de UCD por Vizcaya, Julen Guimón, admitió que se sopesaba “a un nivel muy alto” la posibilidad de restaurar el Estatuto del 36. Explicó que el estudio por parte de personas del Gobierno de esta posibilidad tenía su origen “en una serie de sugerencias, notificaciones personales, hechas a las más altas esferas del Gobierno por personas –entre las que se incluía él mismo- que considerábamos que ésta es una posible fórmula de concordia para el pueblo vasco”.⁹¹⁹

También se pronunció sobre este asunto el lehendakari en el exilio. Jesús María de Leizaola declaró que tanto la restauración del Estatuto del 36 como la aprobación del ya conocido como Estatuto de Guernica podían ser positivos para que Euskadi entrara en una vía de pacificación, y aseguró que si se aprobaba la entrada en vigor de uno u otro él regresaría de inmediato al País Vasco.

Por su parte, la vizcaína Dolores Ibarruri, *Pasionaria*, presidenta del PCE, publicó una Tribuna Libre en *El País* el domingo 6 de mayo, titulada “Acerca del País Vasco:

⁹¹⁸ *El País*, 28-4-1979.

⁹¹⁹ *El País*, 29-4-1979.

Estatuto ahora”, en la que expresaba su “honda preocupación por la complejidad y la gravedad que vive mi Euskalherria” y subrayaba la urgencia de “reforzar la unidad de las fuerzas vascas en torno a la autonomía, en torno a la elaboración y establecimiento del Estatuto de Euskadi”. Criticaba los errores importantes del Gobierno de UCD hacia el País Vasco: “A su falta de atención seria a este problema se deben, entre otras cosas, la debilidad, la escasa autoridad del Consejo General Vasco”. Y se pronunciaba sobre la restauración del Estatuto del 36: “Pudo hacerse hace muchos meses. Hoy ya no es oportuno ni conveniente, sino que provocaría nuevas divisiones”.⁹²⁰

El periódico *Diario 16* fue más allá y el 5 de mayo publicaba una información, bajo el título “Ya hay plan de paz para el País Vasco”,⁹²¹ según la cual el Gobierno —y en especial su nuevo ministro de Administración Territorial, Antonio Fontán— trabajaba en un plan de pacificación para Euskadi que pasaba por la inmediata puesta en vigor del Estatuto del 36, con carácter de interinidad mientras se negociara uno nuevo. Y, siempre según el citado diario, el plan incluía la visita del rey a Guernica, antes del verano, para protagonizar un acto simbólico de sanción del Estatuto del 36 a modo de las antiguas juras de los Fueros.

Pero, a mediados de mayo, el propio presidente Suárez dejó claro que uno de los asuntos prioritarios del nuevo Parlamento iba a ser la negociación de los estatutos de autonomía del País Vasco y Cataluña. Su promesa fue interpretada como la desactivación de cualquier plan para la restauración del Estatuto del 36. Lo único que sabemos es que, finalmente, el Gobierno volvió a descartar la idea, a pesar de que dejó que durante más de cinco semanas la noticia, rumor o *globo-sonda* monopolizara el debate político en torno al País Vasco. Es indudable que a esas alturas de la Transición una medida así no hubiera satisfecho las expectativas de casi ningún grupo político, razón fundamental por la que no es aventurado concluir que Moncloa desechó la idea. Pero la cronología de los hechos permite concluir que el Ejecutivo volvió a actuar en este asunto con imprudente frivolidad, ya que contribuyó a alimentar unas expectativas que, al frustrarse, generaron nuevo desconcierto y malestar por la inacción gubernamental.

⁹²⁰ *El País*, 6-5-1979.

⁹²¹ *Diario 16*, 5-5-1979.

El pleno del Congreso de los Diputados dedicó el 23 de mayo un debate a la situación del orden público y la seguridad ciudadana. El terrorismo y la situación en el País Vasco centraron buena parte de la discusión, que resultó extraordinariamente tensa. Manuel Fraga protagonizó la intervención más dura, estructurando su discurso en cuatro puntos: decir basta a la guerra revolucionaria en el País Vasco, con todas sus consecuencias; decir basta a los que están promoviendo o tolerando el terrorismo desde fuera de España; modificar las disposiciones penales, de procedimiento y penitenciarias necesarias; y respaldar y dar medios a las fuerzas que defienden la seguridad ciudadana. Fraga declaró rotundo:

“La guerra revolucionaria planteada por ETA es una guerra como las demás, que se gana o se pierde. Para ganarla hay que tomarla en serio, y eso quiere decir utilizar todos los medios disponibles, como ahora mismo se ha hecho en Italia, recurriendo al mismo ejército [en alusión a las Brigadas Rojas]”.⁹²²

Sólo dos días después de este pleno, ETA asesinó en Madrid al teniente general Luis Gómez Hortigüela, jefe superior de Personal del ejército, a sus ayudantes, los coroneles Agustín Laso Corral y Jesús Ábalos Giménez, y al conductor civil Luis Gómez Borrero. El atentado múltiple causó, lógicamente, un enorme impacto.

Y como la escalada de tensión parecía no tener fin, el sábado 26 de mayo, los diarios *Egin* y *Deia* publicaron un comunicado recibido la víspera en el que la organización ultraderechista Triple A daba de plazo a ETA hasta el 1 de junio para entregar las armas, o sus miembros serían “exterminados a bombazo limpio”.

El 28 de abril se constituyeron en Guernica las Juntas Generales de Vizcaya. Se trató de un acto solemne revestido de gran ceremonial, porque suponía el restablecimiento de la institución exactamente 102 años después de su abolición. Para remarcar este hecho histórico, tras la entrega por parte de los diputados forales electos de sus credenciales, el secretario de la Mesa leyó las actas de las dos últimas sesiones de las Juntas Generales celebradas nada menos que el 2 y el 18 de abril de 1877. Todo fue escenificado para que entroncara con la legitimidad de carácter histórico. En ese

⁹²² *El País*, 24-5-1979.

contexto, durante semanas se había especulado con la posibilidad de que fuera el rey Juan Carlos quien acudiera a Guernica para presidir las Juntas. No faltaron voces que se pronunciaron en los medios de comunicación en el sentido de que podía tratarse de un gesto simbólico de gran impacto.

Sin embargo, no ocurrió así. Mikel Unzueta, senador del PNV y presidente de la Asamblea de Parlamentarios Vascos, leyó una carta del monarca en la que nombraba delegado real a quien resultara elegido diputado general, en este caso el peneuvista José María Makua, que lo logró en segunda votación, tras no obtener mayoría absoluta en la primera. Ningún miembro de Herri Batasuna asistió a la ceremonia que, al final, se convirtió en un acto de exaltación peneuvista. De hecho, PSOE, EE y PC presentaron un escrito conjunto en el que denunciaron la “autoritaria y discriminatoria actuación del diputado general al limitar, interrumpir y obstruir las mociones de los tres partidos, la explicación de las mismas y negarse a someterlo a votación”.⁹²³

El 3 de mayo, una semana después de la formación de las Juntas Generales, se constituyó la nueva Diputación Foral de Vizcaya en Bilbao. A este acto sí acudieron dos de los siete diputados forales de HB, quienes acusaron de “contrafuero” al diputado general por su aceptación de la función de delegado regio otorgada por el rey sin que éste hubiera jurado previamente los fueros, franquicias y libertades del Señorío de Vizcaya, tal como exigía la tradición foral. Makua respondió leyendo su escrito dirigido al monarca en el que señalaba que aceptaba su responsabilidad “en la confianza de que la actualización del fuero permita en breve plazo su juramento por parte del rey de España”.⁹²⁴

En este sentido, el ministro del Interior, Ibáñez Freire, manifestaría al nuevo gobernador de Vizcaya, Fernando Jiménez, que su máxima aspiración era ver pronto al rey en el señorío vizcaíno, y que esperaba que la Corona jugara un papel decisivo en la pacificación de Euskadi.⁹²⁵

No se debe pasar por alto este episodio. Porque nos encontramos de nuevo ante una de esas ocasiones históricas en las que un gesto simbólico pudo tener una altísima trascendencia política. Si la propia Constitución que se acababa de aprobar ya

⁹²³ *El País*, 29-4-1979.

⁹²⁴ *El País*, 4-5-1979.

⁹²⁵ *El País*, 3-6-1979.

“amparaba y respetaba los derechos históricos de los territorios forales”, ¿qué había de malo en que el rey los jurara, al modo en que lo habían hecho todos sus antecesores hasta la abolición? La última en jurar los Fueros había sido, en 1839, la reina regente María Cristina en nombre de su hija, Isabel II, que todavía era menor de edad. Según Herrero de Miñón, “Don Juan Carlos era consciente de la importancia de la idea de ir a Guernica a jurar los Fueros. Pero Suárez lo descartó siempre; nunca quiso vincular la Corona con el autonomismo”.⁹²⁶

Hemos visto en los primeros capítulos de este trabajo cómo al iniciarse la Transición la reivindicación foral era defendida desde un amplio espectro ideológico, que incluía a la derecha franquista del País Vasco, y cómo en poco tiempo esta bandera pasó a agitarla en solitario sólo el nacionalismo. Si el Gobierno, si las altas esferas dirigentes del Estado, hubieran comprendido en 1979 que un gesto así no sólo favorecía un mejor encaje del nacionalismo moderado en el entramado institucional español, sino que además hubiera dado oxígeno a las fuerzas políticas tachadas de *sucurselistas* –muy especialmente a UCD-, hubieran actuado con la audacia que las excepcionales circunstancias exigían.

Sostiene Herrero de Miñón que las posiciones doctrinales sobre los derechos históricos dominantes en la época empujaban en dirección contraria.⁹²⁷ España se abría a una nueva democracia y todo lo que sonara a reliquias jurídico-institucionales históricas se veía cómo algo del pasado a superar. Pero el *problema vasco* tenía una profunda dimensión histórica y abordarlo con éxito hubiera exigido un ejercicio de comprensión y sensibilidad hacia las cuestiones más simbólicas que algunos ministros y altos cargos de los sucesivos Gobiernos –lo estamos viendo- sí tuvieron, pero no así su presidente ni la inmensa mayoría de los integrantes del gabinete que escogió.

El rey finalmente acudiría a la Casa de Juntas de Guernica en su histórica primera visita oficial al País Vasco, en febrero de 1981, aunque no juró los Fueros. Desde entonces, muchas veces los dirigentes nacionalistas han tratado de desvincular al monarca del Señorío de Vizcaya, y aun del País Vasco, repitiendo que ni antes Don Juan Carlos ni de momento su sucesor, Felipe VI, han cumplido con el juramento.

⁹²⁶ Entrevista del autor a MIGUEL HERRERO DE MIÑÓN. 14-3-2016.

⁹²⁷ Entrevista del autor a MIGUEL HERRERO DE MIÑÓN. 14-3-2016.

Las Juntas Generales de Álava se constituyeron el 7 de mayo de 1979 y eligieron como diputado general al peneuvista Emilio Guevara. El acto no tuvo la pompa de la constitución de las Juntas vizcaínas, pero también sirvió para entroncar la institución con las Juntas disueltas en noviembre de 1876.

La Asamblea de Parlamentarios Vascos aprobó el 14 de mayo los criterios de la composición de la comisión delegada para negociar con la Comisión Constitucional del Congreso el Estatuto de Autonomía vasco, con la abstención de UCD y la autoexclusión de HB. Se determinó que si el número de miembros se fijaba en catorce, siete de ellos fueran del PNV, tres de UCD, tres del PSOE y uno de Euskadiko Ezkerra; y si se reducía a once, el PNV contaría con seis miembros, UCD, con dos, PSOE, otros dos y EE, uno.

El presidente del PNV, Carlos Garaikoetxea, dio un mitin en Oñate (Guipúzcoa) el 13 de mayo en el que, con la mirada puesta en la negociación del Estatuto, criticó a los sectores más radicales del nacionalismo, recordando que entre 1931 y 1936 no se había hecho más que perder un tiempo precioso por no practicar una política realista. También debe tenerse en cuenta que, como dice el profesor Ludger Mees, los dirigentes del PNV sabían que no convenía tensar demasiado la cuerda, porque corrían rumores verosímiles de que círculos de militares y de otros grupos derechistas estaban “presionando” al Gobierno de Suárez.⁹²⁸

Durante semanas, representantes del PNV y del PSOE mantuvieron negociaciones para la nueva composición del Consejo General Vasco. Los socialistas amenazaron reiteradamente con no formar parte de esta institución si no lograban un reparto satisfactorio de carteras. Por su parte, el PNV estudió la manera de sortear el decreto de modificación del decreto-ley preautonómico aprobado por el Gobierno, que impedía el acceso de Carlos Garaikoetxea a la presidencia del CGV, ya que la norma exigía que los representantes de los parlamentarios en este organismo fueran elegibles y electores en los territorios comprendidos en el marco preautonómico vasco (Vizcaya, Álava y Guipúzcoa) y él era diputado foral del Parlamento navarro.

El domingo, 3 de junio, 20.000 personas abarrotaron el campo de fútbol de Mendizorroza, en Vitoria, para presenciar la que se denominó “magna asamblea”, en la

⁹²⁸ MEES, 2013, p. 338.

que participaron 3.000 concejales, alcaldes, diputados, junteros y diputados de las tres provincias vascas -y también de Navarra- para asumir y ratificar el Estatuto de Guernica aprobado por la Asamblea de Parlamentarios Vascos en diciembre. El veterano socialista Ramón Rubial se refirió al acto como “un alarde, una demostración de todos los vascos, frente al Gobierno, de la prisa que tiene el País Vasco por que el Estatuto de Autonomía entre en vigor”. Por su parte, Xavier Arzalluz, dijo que la asamblea tenía un doble significado:

“De cara al poder central, la demostración, a través de los hombres que ostentan una representación popular a todos los niveles, del respaldo que la inmensa mayoría de los vascos dan al Estatuto; y de cara al propio pueblo vasco, la manera de acallar las voces que han discutido la legitimidad del Estatuto en su origen y en su fondo”.⁹²⁹

A la “magna asamblea” no acudieron ni miembros de HB ni ningún representante de UCD, lo que fue duramente criticado por el resto de partidos ya que se interpretó como una pésima señal ante la inminente tramitación del Estatuto en las Cortes.

El mismo día 3, casi a la vez que en Vitoria se trataba de dar un fuerte impulso al autogobierno con ese acto, en Tudela resultó muerta la joven donostiarra Gladis del Estal a consecuencia del disparo de un guardia civil. La activista ecologista participaba en una manifestación pacífica contra el Plan Energético Nacional y contra Lemóniz, que fue respondida con una durísima actuación de la Guardia Civil para disolverla. Este tipo de sucesos, como estamos viendo, se repetían incesantemente desde el inicio de la Transición. Las principales ciudades vascas y navarras volvieron a vivir en días sucesivos jornadas de duelo. Pero la represión policial, además de provocar dolor y una enorme tensión social, seguía dando argumentos a quienes denunciaban que la democracia no arrancaba del País Vasco y Navarra las prácticas represivas de la dictadura.

(Recordemos que, en paralelo, tanto ETAm como ETAp desarrollaron una intensa campaña terrorista contra Lemóniz, con varios atentados y secuestros. Sólo cuatro días después de que resultara muerta Gladis del Estal, el 7 de junio, ETA político-militar secuestró a Ignacio Astiz, delegado de Industria y Energía en Navarra, acusándolo de ser “el gestor de los intereses de la política industrial de UCD” en esta comunidad. Permaneció retenido cinco días.)

⁹²⁹ *El País*, 5-6-1979.

El 5 de junio de 1979, la Mesa del Congreso de los Diputados acordó remitir a la Comisión Constitucional los proyectos de Estatuto de Autonomía para el País Vasco y Cataluña, así como publicar en el Boletín Oficial de la Cámara las normas para su discusión. Desde ese momento, se abría un plazo de 10 días para posibles alegaciones. El Ejecutivo trasladó a diversos interlocutores el deseo del presidente Suárez de acelerar, en todo lo posible, el proceso de elaboración de ambos estatutos. Pero UCD llegó a presentar nada menos que un documento de 24 folios con sus discrepancias sobre el proyecto de Estatuto que había aprobado la Asamblea de Parlamentarios Vascos; es decir, chocaban en casi todo.

El mismo 5 de junio quedó cerrada la negociación para el nuevo Consejo General Vasco, que finalmente designó presidente a Carlos Garaikoetxea (su nombramiento fue posible a través de un subterfugio que consistió en su elección previa como consejero en representación de las Juntas Generales de Vizcaya). Los acuerdos de última hora lograron que PSOE y UCD, además de EE, formaran parte junto al PNV del organismo. Garaikoetxea, que mantenía un asiento en el Parlamento Foral navarro, asumió la presidencia del CGV el 9 de junio. En sus primeras declaraciones, dejó claro que iba a exigir al Gobierno un calendario para el traspaso de competencias. El líder peneuvista tenía muy claro que no podía sucederle lo mismo que a su antecesor, Ramón Rubial. El CGV apenas había servido para nada hasta ese momento y, por lo mismo, se había convertido en diana de las iras y protestas de muchos ciudadanos desencantados con la política de Suárez. Los socialistas lo habían pagado en las urnas y en el PNV eran conscientes de que ahora tenían en sus manos una *patata caliente* si no lograban arrancar de inmediato a Madrid sus principales reivindicaciones, empezando por el traspaso urgente de competencias en medios de comunicación, enseñanza y orden público.

No habían transcurrido más que unos minutos desde la toma de posesión de Garaikoetxea cuando fue recibida la noticia, a través de su publicación en el BOE, de un Real Decreto del Gobierno por el que resultaba incompatible ser presidente del CGV y miembro del Parlamento Foral de Navarra (lo que decía el texto legal era que resultaba incompatible ser miembro o presidente del órgano de gobierno de cualquier ente preautonómico y, a la vez, miembro de cualquier órgano foral, provincial o local perteneciente a un territorio que no estuviera integrado en dicho ente preautonómico). La indignación del PNV fue notable.

Sobre este asunto, el diario *El País* publicó un duro editorial, el 12 de junio, bajo el título “El decreto con nombre y apellido”:

“Ilustra la improvisación y torpeza que guían la estrategia del Gobierno en la cuestión vasca. (...) La medida se adopta precisamente cuando las únicas expectativas razonables para una salida pacífica y democrática del conflicto vasco se hallan en función de las actitudes constructivas y negociadoras del PNV, cuyo presidente es el señor Garaikoetxea, y de la aprobación del Estatuto de Guernica, resueltamente apoyado por los nacionalistas vascos y por los socialistas, y rechazado por los sectores radicales abertzales que simpatizan con ETA. ¿Qué se propone este bofetón en el rostro del PNV y esta tentativa de privar, por sorpresa, a su presidente de su condición de consejero vasco o de parlamentario navarro? (...) El proceso de intenciones habitual contra el PNV es que sus palabras autonomistas esconden propósitos secesionistas y que sus condenas a la violencia de ETA son una pura cobertura de sus afinidades profundas. Pero la dinámica política abierta tras las últimas elecciones y la furiosa campaña de Herri Batasuna contra el Estatuto de Guernica, patrocinado por el PNV, deberían servir para que las últimas dudas sobre la buena fe de los nacionalistas vascos se desvanecieran. En cambio, la desconfianza del PNV hacia el Gobierno se verá ahora reforzada por el decreto que lleva, para mayor desgracia, la firma del señor Fontán, que hasta el pasado viernes había conseguido deshacer algunos de los entuertos causados por su predecesor en la cartera de Regiones”.⁹³⁰

En el mismo sentido, el diputado socialista Txiki Benegas declaró:

“No tiene ningún sentido que el Gobierno, mediante una norma elaborada a todo correr para ser hecha pública el mismo día de la proclamación del presidente del CGV, trate de entorpecer el acceso de Garaikoetxea a ese cargo. Una trampa rastrera, un error tan grave, puede enrarecer nuevamente las relaciones entre el PNV y el Poder central y dificultar la salida política que para Euskadi significa que los nacionalistas hayan aceptado asumir sus responsabilidades en la solución de los problemas existentes en el territorio vasco”.⁹³¹

No sólo estamos ante un despropósito del Ejecutivo, un error estratégico claro. Es que, además, fue una de tantas torpezas incomprensibles de aquellos años en torno a la política vasca, puesto que el CGV hizo caso omiso al Real Decreto. (Garaikoetxea no renunciaría a su escaño en el Parlamento Foral de Navarra hasta junio de 1980,

⁹³⁰ *El País*, 12-6-1979.

⁹³¹ *El País*, 10-6-1979.

justificando la imposibilidad de compatibilizar la labor parlamentaria con su función al frente del Ejecutivo vasco.)

Sólo tres días después, *El País* se mostró aún más apocalíptico en el titular de su editorial “¿La última oportunidad?”, en el que podía leerse:

“Haciendo gala de una irresponsabilidad y una frivolidad inauditas, algunos destacados miembros del Gobierno, que no dudaron en avalar con su palabra el dudosamente constitucional decreto-ley de seguridad ciudadana, han instalado, de antemano, su propio Tribunal Constitucional para descalificar el Estatuto de Guernica y han iniciado su guerra de nervios con el PNV, a través del cual pasa cualquier posibilidad de pacificación de Euskadi. (...) Las negociaciones con el PNV sobre la Constitución, hasta ahora mal conducidas por el señor Abril Martorell y el señor Pérez Llorca, por su inclinación a desdecirse de sus compromisos, constituyen un mal precedente para los nacionalistas vascos. (...) En el tema de la resolución de la autonomía vasca, las semanas valen por años, y todos los titubeos gubernamentales sólo han originado mayores exigencias por parte de las fuerzas políticas vascas. Puede que el Estatuto de Guernica sea el último vagón del último tren para la pacificación de Euskadi en el seno del Estado español; y si las cosas son así, resulta obligado subrayar el pavoroso espectáculo que ofrece UCD, dividida en este asunto entre halcones y palomas, mientras los partidos de la oposición guardan un tan cómodo como peligroso silencio”.⁹³²

Lo cierto es que dentro de la coalición gubernamental existían dos posturas claramente enfrentadas en torno a la necesidad de llegar a un acuerdo con los vascos que desatascara la negociación del Estatuto de Autonomía. De un lado se encontraban ministros como Garrigues, González Seara, García Añoveros, Fontán y Cavero, o los parlamentarios Herrero de Miñón y Cabanillas, todos ellos partidarios de hacer cesiones que les acercaran al PNV; de otro lado, los ministros Abril Martorell, Pérez Llorca o Arias Salgado mantenían una postura mucho más intransigente. Y no faltaron voces en el sector ucedista más inflexible que en aquellos días aireaban el cacareado *ruido de sables* para hacer ver el malestar en el estamento militar con la deriva que estaba tomando el problema vasco y las que consideraban desmedidas pretensiones estatutarias.

La prensa recogía en aquellos días claros ejemplos de la división en el Gobierno y en la cúpula de la UCD entre quienes defendían que el proyecto de Estatuto aprobado

⁹³² *El País*, 15-6-1979.

por la Asamblea de Parlamentarios Vascos tenía aspectos inconstitucionales inasumibles y que había que mostrar firmeza desde el primer momento sobre las *líneas* rojas que no podían traspasarse, y quienes consideraban que atrincherarse en la inconstitucionalidad desde el principio cortaba las posibilidades de negociación. Una comisión mixta Gobierno-UCD redactó un informe sobre los motivos de desacuerdo con los proyectos de estatuto vasco y catalán, entre los que destacaban lo concerniente a la soberanía (el texto rechazaba varios artículos que parecían contradecir la única e indivisible soberanía del pueblo español propugnada en la Constitución), policía, hacienda y competencias autonómicas (en este caso, porque todas las materias no atribuidas expresamente al Estado en la Constitución no debían ser atribuidas sin más, y mucho menos con carácter exclusivo, a las comunidades autónomas).

Al final, fue el propio Suárez quien se tuvo que implicar personalmente en el asunto. El 9 de junio, el presidente convocó una reunión mixta con siete ministros de su Gabinete y cuatro miembros del comité ejecutivo de UCD para tratar sobre la postura definitiva que adoptaría el partido sobre los proyectos de autonomía del País Vasco y Cataluña, en especial del primero. Aunque había unanimidad en que algunos aspectos del Estatuto de Guernica resultaban inconstitucionales, Suárez zanjó la polémica cuando pidió a todos sus colaboradores que se aceptara éste como instrumento de trabajo, a partir del cual se realizarían las modificaciones necesarias fruto de la negociación partidista. Paradoja o no, uno de los que se mostraron más duros respecto al Estatuto de Guernica en aquella reunión fue José Pedro Pérez Llorca, quien, sin embargo, como ministro de la Presidencia que era, fue uno de los responsables de la negociación estatutaria.

Pérez Llorca declararía tiempo después la profunda presión bajo la que el Gobierno acometió aquella tarea.

“A nosotros se nos decía de todo desde todas partes, desde los medios de comunicación, desde el Parlamento, desde el propio partido, que un acuerdo equivalía a la paz y un desacuerdo equivalía a la guerra, ¡que había que firmar! Naturalmente, no se trataba de firmar a cualquier precio, pero se revelaba fundamental llegar a un acuerdo. Fernando [Abril Martorell] así me lo había transmitido cuando, de acuerdo con Suárez, me puso al frente de esa responsabilidad. Fue durísimo. Nadie sabe, sino las delegaciones vascas y catalanas y yo mismo las pretensiones competenciales con que aquéllos acudieron. Tuvimos que hacer una enorme labor de contención y, al mismo tiempo, aceptar la

dinámica de que lo que quedaba tras nuestras *rebajas* fuese vendido por ellos como objetivos conquistados”.⁹³³

El 21 de junio, Suárez recibió en el Palacio de La Moncloa al presidente del CGV y del PNV, Carlos Garaikoetxea. La prensa no dudó en calificarlo como un giro copernicano en el tratamiento del Gobierno al *problema vasco*. Ambos mantuvieron una larga entrevista de cuatro horas para intercambiar sus respectivos puntos de vista sobre el Estatuto de Autonomía y analizar la situación políticosocial de Euskadi. Al término del encuentro, Garaikoetxea se mostró optimista respecto a la posibilidad de llegar a un acuerdo sobre el Estatuto, “a través del diálogo y la negociación”.

Sólo dos días después, *El País* publicó una información basada en “fuentes gubernamentales” consultadas por el diario, según la cual el Ejecutivo habría diseñado una estrategia provisional en la negociación del Estatuto vasco, centrada en el acuerdo entre UCD y PSOE, y dejando abierta la posibilidad de la abstención del PNV si este partido no se sumaba al pacto. Si era cierto que el Ejecutivo había barajado semejante posibilidad, suponía un absoluto despropósito que sólo podía conducir al fracaso. De hecho, líderes del PSOE y del PCE se apresuraron a declarar que no apoyarían una medida semejante. Pero la información nos sitúa, una vez más, ante la miopía que el Gobierno mantenía aún a mediados de 1979 respecto al *problema vasco*. Porque sólo el hecho de que se siguiera planteando que éste podía encauzarse con planes trazados en Madrid sin coprotagonismo del nacionalismo –al menos el moderado- resulta un auténtico dislate que hubiera impedido legitimar el nuevo Estado democrático entre la población vasca.

Tras su reunión con Suárez, Garaikoetxea se entrevistó con Felipe González y Santiago Carrillo, quienes le expresaron su disposición a dar feliz término a la negociación del Estatuto. El líder del Partido Comunista declaró a los medios que el Estatuto vasco “se ajusta en lo esencial a la Constitución” y subrayó que lo fundamental era “un acuerdo político entre UCD y el PNV”. En igual sentido se pronunciaron muchos otros dirigentes políticos, poniendo el acento en la negociación entre estas dos formaciones, aceptando así de forma deliberada que a las demás fuerzas políticas les correspondía –como acabó ocurriendo- un papel secundario. Esto tuvo, obviamente, consecuencias en la redacción final del Estatuto que se acabó aprobando.

⁹³³ LAMELAS, 2004, pp. 263 y 264.

El 2 de julio comenzaron en el Congreso de los Diputados las negociaciones sobre el Estatuto vasco en la Comisión Constitucional. Un día después, y en paralelo a estos debates en sede parlamentaria, Garaikoetxea volvió a reunirse con el presidente Suárez en Moncloa para seguir hablando del Estatuto, aunque se vio obligado a negar ante los periodistas que los encuentros entre ambos trataran de arrebatarse el protagonismo a la Comisión Constitucional. Pero lo cierto es que las reuniones de los dos dirigentes se sucederían en las jornadas posteriores. Los negociadores peneuvistas no dudaron en emplear como una de las armas de la negociación la carta de la primera visita del rey al País Vasco, que era desde hacía mucho tiempo un anhelo tanto en La Zarzuela como en Moncloa, ya que el hecho de que a estas alturas ésta siguiera sin producirse dejaba en evidencia la situación de excepcionalidad en Euskadi respecto al resto de España. Los nacionalistas se comprometieron a respaldar el viaje de Don Juan Carlos si se daba luz verde al Estatuto.⁹³⁴

El 5 de julio, y con un declarado ánimo de desencallar las discrepancias en las sesiones de la ponencia, miembros de UCD y del PNV iniciaron reuniones bilaterales fuera del Congreso. Éstas tuvieron un inmediato *efecto milagroso*. El 6 de julio se llegó con facilidad a un principio de acuerdo en la ponencia conjunta Comisión Constitucional-Asamblea de Parlamentarios vascos en el que llevaba siendo en los últimos años uno de los temas más espinosos: el restablecimiento de los conciertos económicos para las tres provincias vascas. Francisco Fernández Ordóñez, que hasta abril había sido ministro de Hacienda y siempre se había pronunciado en contra de la devolución de los conciertos, fue el encargado de decir que su grupo los aceptaba siempre y cuando se preservara la unidad fiscal española. Tal avance generó todo tipo de suspicacias y el socialista Alfonso Guerra se quejó de que el Gobierno no enseñara sus cartas y que apenas se hubieran dedicado unos minutos a un asunto tan importante en la ponencia, cuando en otras cuestiones como Justicia se habían empleado varias horas en jornadas anteriores. Pero es que en esta fase los aspectos más conflictivos del Estatuto se estaban tratando en un doble nivel: el estrictamente parlamentario y el netamente político en el Palacio de la Moncloa; y era allí donde se alcanzaban los acuerdos que, una vez sellados, se trasladaban al Congreso sin apenas discusión. Y respecto a los conciertos, tal como revelaría Emilio Guevara:

⁹³⁴ PABLO, MEES y RODRÍGUEZ RANZ, 2001, p. 375.

“Es curioso que, pese a previsiones anteriores o a impresiones que desde el exterior de la Moncloa se pudieran tener, un tema tan capital como el del concierto económico fue de los que menos dificultades planteó en la negociación. Para los primeros días ya estaba prácticamente redactado y firmado por ambas partes el texto que hoy figura en el Estatuto”.⁹³⁵

Ese mismo 6 de julio finalizó la primera lectura del Estatuto de Guernica en la ponencia mixta de la Comisión Constitucional. Dirigentes del PNV anunciaron que dedicarían todo el fin de semana a reelaborar los artículos controvertidos para tenerlos preparados antes de que se reiniciaran los trabajos en la ponencia.

Tres días después, representantes de UCD y del PNV volvieron a reunirse para seguir con la negociación bilateral durante un largo almuerzo en Moncloa. En ese escenario, se entienden las amargas quejas que realizó a la prensa Txiki Benegas, pese a felicitarse por los avances del Estatuto: “UCD quiere llevar el Parlamento a Moncloa. El Estatuto de Guernica fue propuesto por una Asamblea de Parlamentarios, en la que el PNV es el partido más importante, pero no el único”.⁹³⁶

El malestar de los socialistas, que en esta fase negociadora habían quedado completamente fuera de juego, fue en aumento en días sucesivos. Denunciaron que los miembros ucedistas llegaban a las sesiones de ponencia con todos los acuerdos sobre cada artículo del estatuto cerrados y sin disposición de cambiar ni una coma. UCD hizo pública una nota el 11 de julio en la que calificaba de “esperpénticas” las quejas del PSOE y tachaba de irresponsable “por la trascendencia del problema, cualquier intento de frustrar o entorpecer las negociaciones o acuerdos entre PNV y UCD”.⁹³⁷

Más allá de la escenificación mediática, lo cierto es que hoy es bien conocida la intencionalidad política que hubo en la decisión de que la negociación informal –y real– del Estatuto se ciñera a UCD y PNV. Xavier Arzalluz cuenta en sus Memorias que propuso incorporar al PSOE y a Euskadiko Ezkerra a las discusiones, lo que fue rechazado por el Gobierno. Según su versión, así le respondió Pérez Llorca:

“Los socialistas no tendrán más remedio que aceptar lo que hagamos aquí. En cuanto a los otros, no podemos permitirnos que asista a toda la negociación gente que puede

⁹³⁵ GUEVARA, 1982, p. 133.

⁹³⁶ *El País*, 11-7-1979.

⁹³⁷ *El País*, 12-7-1979.

avisar a quienes ustedes saben de cómo están las cosas, qué es lo que rechazamos y quién lo rechaza. De modo que, o lo toman o lo dejan”.

Y añade Arzalluz:

“No estaba exento de razón. Acababa de producirse el atentado de los poli-milis contra Cisneros, al que no mataron de milagro, cuando fueron a secuestrarlo y se resistió. Y no era secreto para nadie la relación entre Euskadiko Ezkerra y los poli-milis. Así que nos callamos. Aunque seguía sin gustarnos lo de ir solos allí”.⁹³⁸

Con esa cita aludía al episodio que tuvo lugar el 3 de julio, cuando un comando de ETA pm intentó secuestrar en Madrid al diputado de UCD Gabriel Cisneros, uno de los siete ponentes del anteproyecto constitucional. Ante la resistencia ofrecida por éste, le tirotearon. Cisneros resultó gravemente herido, aunque logró salvar su vida.

Txiki Benegas, que en un principio mantuvo una radical oposición a la marginación de su partido, admitiría con posterioridad que fueron Felipe González y Suárez quienes le acabaron convenciendo de la necesidad de quedarse en un segundo plano y dejar el protagonismo al partido de Garaikoetxea:

“De esta forma se podía conseguir que el PNV sintiera como suyo el Estatuto de Autonomía y que eso fuera el principio de su incorporación, después de haber rechazado la Constitución, al ordenamiento jurídico de la España democrática. Después de esta reflexión que me hace Felipe González, tengo la entrevista con Suárez y le digo lo que pensaba del procedimiento inicial, pero que vamos a tratar de ser absolutamente generosos, que no vamos a entorpecer, que nos estamos jugando mucho y que, en definitiva, nosotros mantendremos una actitud de quedarnos en segundo plano dejando el protagonismo al PNV para que se produjera ese acuerdo que nos parecía tan importante. Recuerdo que entonces decíamos que el Estatuto era el último vagón del último tren, la última esperanza para resolver el problema vasco”.⁹³⁹

En relación a esto último, es necesario subrayar que, a lo largo del proceso de elaboración del Estatuto, fueron innumerables y continuas las referencias de dirigentes políticos de casi todo el arco ideológico que vinculaban la aprobación del Estatuto con la consecución de la paz en Euskadi. Muy pronto se comprobaría lo incierto de esta tesis. Pero, indudablemente, en la compleja negociación esta convicción tuvo un efecto

⁹³⁸ ARZALLUZ, 2005, p. 182.

⁹³⁹ BENEGAS, 1984, p. 117.

muy persuasivo en el poder central. No es descabellado sostener que si el Gobierno de Suárez no hubiera *comprado* tal argumento, la redacción final del Estatuto hubiera sido distinta en algunos aspectos sensibles. Como diría años después Emilio Guevara, uno de los negociadores en Moncloa por parte del PNV, “en aquellos momentos existía una conciencia clara en el Gobierno de Madrid de que tenía que llegarse a una solución y de que el proceso estatutario no podía culminar con una frustración”.⁹⁴⁰

Sostiene Ludger Mees que el PNV actuó con firmeza y supo aprovechar hábilmente su papel como actor clave que los demás partidos le habían otorgado para la solución del problema vasco. Sin embargo, añade Mees, no lo hizo desde una posición cerrada a cesiones y consensos, lo que le lleva a preguntarse qué hubiera pasado si un año antes los negociadores de la UCD no hubieran retirado la fórmula de compromiso sobre el texto de la disposición adicional primera de la Constitución que ellos mismos habían presentado al PNV y que éste había aceptado.⁹⁴¹

Y, como subraya Virginia Tamayo Salaberria, “un dato fundamental a considerar es que la Disposición Adicional Primera, que tantos disgustos causó a los diputados y senadores vascos durante el debate constituyente, se convirtió al final en el instrumento jurídico que facilitó la aprobación de los capítulos excepcionales del Estatuto: policía autónoma, enseñanza o conciertos económicos”.⁹⁴² Esto es así porque en materias como las citadas el Estatuto de Guernica invoca a esta disposición para poder regularlas, pese a que se trata de competencias sobre las que la Constitución llama a legislación estatal previa a cualquier Estatuto.

Conviene que no perdamos de vista la importancia de la Disposición Adicional. La falta de consenso entre el PNV y UCD en su redacción final fue la causa esgrimida por los nacionalistas moderados para no votar a favor de la Constitución. Y, no sólo eso, así se manifestaba Carlos Garaikoetxea, el 29 de octubre de 1978, ante la Asamblea Nacional del PNV, para argumentar la petición de abstención en el referéndum constitucional: “Nuestra postura ha sido rotunda al denunciar una fórmula de reconocimiento de los derechos históricos que encierra contradicciones sustanciales con la naturaleza de los mismos, y no hemos dudado en calificar de farsa el carácter puramente retórico de dicha fórmula porque, en caso de ser suprimida, no variaría un

⁹⁴⁰ GUEVARA, 1982, p. 131.

⁹⁴¹ MEES, 2013, p. 341.

⁹⁴² TAMAYO SALABERRÍA, 1991, p. 135.

ápice el planteamiento autonómico vasco que posibilita la Constitución”.⁹⁴³ Más de medio año después quedaba claro que Garaikoetxea no decía la verdad y que la Disposición aprobada y recogida en la Constitución era la llave que abría al País Vasco unas posibilidades de autogobierno superiores a las de cualquier otra comunidad de España.

A mediados de julio de 1979, era *vox populi* que todo el Estatuto para el País Vasco se estaba negociando en La Moncloa en reuniones maratónicas. Un miembro del PNV relató a la prensa que en una sala discutían los expertos por parte del Gobierno y del partido nacionalista (entre estos últimos, Mixel Unzueta, Juan María Ollora, Marcos Vizcaya o Emilio Guevara), y en otra directamente Garaikoetxea y Suárez. Según relata Arzalluz, “reclamamos que no estuviera Abril Martorell en las reuniones de La Moncloa. No creíamos que tuviera verdadera voluntad de diálogo. Así que él no estuvo. Alguna vez le vimos detrás de una columna. Estuvieron Pérez Llorca, Alberto Oliart... Se iban turnando”.⁹⁴⁴

Las discusiones de mayor entidad fueron sobre la Policía Autónoma y las competencias en Educación. Este último asunto, de hecho, estuvo a punto de provocar la ruptura total de la negociación sólo 24 horas antes de que acabara el plazo del que disponía la Comisión Constitucional para realizar su dictamen.⁹⁴⁵ Garaikoetxea rememora lo interminables que fueron los días 12, 13 y 14, en los que se ultimó el acuerdo global:

“Suárez se hacía acompañar en sus despacho de algunos de sus ministros para afrontar los puntos más espinosos pendientes: los medios de comunicación, la educación y la policía. En la cuestión navarra me negué en redondo a que se suprimiera la solución acordada en la época del preautonómico en la que nos remitimos a un referéndum de los navarros para participar con igual derecho que las restantes provincias vascas en el Estatuto Vasco. (...) Con el ministro del Interior, el general Ibáñez Freire, Suárez intentó mantener algunas reservas, para nosotros inaceptables, en la concepción de una policía integral. Llamó en otro momento al ministro Otero Novas para convencerme de que aceptara determinadas cortapisas en la competencia educativa. No conseguíamos

⁹⁴³ GARAIKOETXEA, 2002, pp. 70 y 71.

⁹⁴⁴ ARZALLUZ, 2005, p. 183.

⁹⁴⁵ GUEVARA, 1982, p. 134.

encontrar un punto de consenso, cuando el día 14 de julio recibí desde Pamplona la fatal noticia de que mi madre se hallaba en coma irreversible”.⁹⁴⁶

Garaikoetxea se vio obligado a trasladarse de urgencia a Navarra para asistir al funeral de su madre y regresó a las pocas horas para poder rubricar a tiempo el acuerdo estatutario con Suárez en Moncloa.

El 17 de julio, coincidiendo con el día fijado para el final de la ponencia parlamentaria, todos sus miembros dieron el visto bueno por unanimidad —el único ponente que hubiera votado en contra, Blas Piñar, había abandonado a media tarde las Cortes— a la redacción del Estatuto para el País Vasco, empujado por una negociación maratoniaca de veinticuatro horas en la Moncloa.

Toda la prensa de Madrid, con la excepción del periódico ultraderechista *El Alcázar*, saludó como paso histórico y positivo el acuerdo sobre el estatuto. Así editorializó *El País*, bajo el título “Esperanza en Euskadi”:

“Por fin se ve la luz en ese largo túnel del problema vasco. (...) El intento de eliminar a Garaikoetxea o la torpeza en la presentación de los motivos de desacuerdo fueron corregidos cuando Adolfo Suárez tomó las riendas de las negociaciones, en una de las operaciones políticas más difíciles y complejas de su carrera. Suárez cogió el toro por los cuernos, desoyendo a los radicales de su propio partido, que seguían contemplando detrás de las formulaciones del PNV un espíritu independentista. (...) Ya hay Estatuto o, al menos, un principio de Estatuto, pues ahora viene la discusión en comisión y posteriormente la ratificación en el Pleno del Congreso y el Senado. Pero no cabe duda de que este primer paso ha sido de gigante”.⁹⁴⁷

En *Egin*, mientras, destacaban que representantes de HB, especialmente los navarros, denunciaban duramente que este Estatuto, calificado por Zabaleta como “Estatuto de la Moncloa”, significaba “un paso más en la desvasquización de Euskadi”.⁹⁴⁸

El 18 de julio, numerosas personas agitando ikurriñas acudieron al aeropuerto de Sondika para recibir a los parlamentarios que regresaban de Madrid tras la negociación

⁹⁴⁶ GARAIKOETXEA, 2002, p. 99.

⁹⁴⁷ *El País*, 18-7-1979.

⁹⁴⁸ *Egin*, 19-7-1979.

del Estatuto. “Esto parece el recibimiento al Athletic después de ganar una final de Copa”, declaró de excelente humor el diputado Xavier Arzalluz.⁹⁴⁹

Así explicaría años después Arzalluz el resultado de la negociación:

“Suárez necesitaba apuntarse ese éxito. Si fracasaba, para él sería una bofetada tremenda. No podía permitirse que el primer intento de poner en marcha la ‘España de las autonomías’ acabara en fracaso. (...) Hoy el Estatuto parece que fue cosa de coser y cantar, pero la verdad es que entonces no teníamos muchas esperanzas. En aquel momento fue acogido por muchos sectores derechistas españoles con muchísimas reticencias, cuando no con franca hostilidad. Gil Robles escribió un artículo en el que sostenía que el Estatuto, en combinación con la Disposición Adicional Primera de la Constitución, era ‘autonomía hoy, independencia mañana’. (...) Gente de UCD declaraba que era ‘dudosamente constitucional’”.⁹⁵⁰

El resto del trámite parlamentario del Estatuto fue eso, un puro trámite. Se hizo a través de un procedimiento sumamente acelerado. Así, el sábado 21 de julio, la Comisión Mixta Constitucional-Delegación de la Asamblea de Parlamentarios Vascos aprobó en el Congreso por unanimidad, tras una única sesión, el texto estatutario, con cuatro ligerísimas modificaciones del remitido por la ponencia.

Entre el texto aprobado por la Asamblea de Parlamentarios Vascos y el texto final, aprobado por las Cortes, hubo algunas modificaciones sustanciales. Por ejemplo, en el título preliminar se rebajó la carga ideológica nacionalista, sustituyéndose la referencia a la “realidad del pueblo vasco” por la de “nacionalidad”, e introduciéndose la mención al “Estado español”; y se matizó la referencia a Navarra, a la que se alude diciendo que “tiene derecho [como los otros tres territorios] a formar parte de la Comunidad Autónoma del País Vasco”. También se recoge que la sede de las Instituciones comunes del País Vasco habrá de estar “dentro del territorio de la Comunidad Autónoma”, con lo que UCD espantaba el temor suspicaz de que se pudiera establecer la capital vasca en Pamplona.

Respecto a los derechos y deberes fundamentales de los ciudadanos del País Vasco, se sustituyó que “no podrán ser menores que los establecidos por la Constitución” por “son los establecidos en la Constitución”. Y sobre competencias, el primer texto sufrió

⁹⁴⁹ *El País*, 19-3-1979.

⁹⁵⁰ ARZALLUZ, 2005, p. 185.

modificaciones porque atribuía algunas a la Comunidad Autónoma que la Constitución reserva al Estado.⁹⁵¹

Como subraya Corcuera Atienza, en el Estatuto se dejaron abiertas las bases de la relación entre las provincias forales, denominadas Territorios Históricos, y la Comunidad Autónoma. Éstas y otras imprecisiones del texto final aprobado se debieron en buena medida a la voluntad de las fuerzas no nacionalistas de incorporar de facto al PNV al consenso post-constitucional. Pero, como dice el catedrático, tras las primeras elecciones autonómicas, los vacíos y ambigüedades deliberados en el Estatuto le servirían al PNV para marcar el paso de la construcción institucional vasca, un largo proceso inacabado que llega hasta nuestros días.

6.4. Euforia y desmarque de ETA y de Herri Batasuna

El clima de euforia político en Euskadi tras el acuerdo sobre el Estatuto fue sacudido, sin embargo, por el rechazo que no tardaron en expresar los portavoces de Herri Batasuna. Además, esta formación decidió que no iba a ocupar sus puestos en las diputaciones y Juntas Generales de las tres provincias vascas, aunque sí participaría en el Parlamento Foral navarro. Garaikoetxea rememora la acogida de algunos sectores rupturistas en Euskadi:

“La fotografía en la que aparecíamos estrechándonos la mano Suárez y yo mismo a la puerta de la Moncloa, publicada copiosamente en los medios como representación gráfica de un acuerdo importante, fue utilizada por aquellos sectores para inundar las calles de Euskadi con carteles denigratorios del acuerdo, denunciando algo así como la claudicación del Estatuto de la Moncloa, que así decidieron llamar desde HB y grupos como el EMK al Estatuto de Guernica, con evidente intencionalidad”.⁹⁵²

En aquellos días, y en medio del clima de alegría por el acuerdo histórico, no se comprendieron algunos pasos del Gobierno en política penitenciaria. Así, por ejemplo, el 25 de julio cinco presuntos miembros de ETA político-militar y dos de ETA militar fueron trasladados desde la cárcel provincial de Basauri (Vizcaya), donde se encontraban en prisión preventiva, a la de Soria. Este hecho fue recibido como un jarro

⁹⁵¹ Un análisis comparativo sobre las diferencias entre el texto aprobado por la Asamblea de Parlamentarios Vascos y el texto final de las Cortes, en: CORCUERA ATIENZA, 1991, pp. 136 a 142.

⁹⁵² GARAIKOETXEA, 2002, pág. 102.

de agua fría en amplios sectores vascos. Uno de los más duros al pronunciarse públicamente fue Carlos Garaikoetxea, que declaró que el traslado “difícilmente puede encajar con el espíritu de las conversaciones mantenidas recientemente con Suárez y con el ministro de Justicia; ambos se comprometieron a ordenar el traslado de todos los presos vascos a la nueva cárcel de Nanclares de Oca, en Álava”.⁹⁵³ En el terreno de la especulación, cabe pensar que el Gobierno se vio obligado a hacer gestos de fuerza como éste para compensar el malestar que en muchos sectores provocó la negociación y aprobación del Estatuto.

Con todo, lo peor fue que la actividad criminal de ETA no se detuvo. El 29 de julio se vivió una jornada dramática de enorme tensión. En Madrid, tres atentados en la estación de Atocha, en la de Chamartín y en el aeropuerto de Barajas se cobraron la vida de cinco personas e hirieron a más de cien. ETA político-militar reivindicó los atentados, en un comunicado en el que señalaba que las bombas formaban parte de la campaña “Con el Estatuto, los presos a la calle”. La acción estaba encaminada a presionar al Gobierno para lograr otra amnistía.

Juan María Bandrés, de EE, no tardó en hacer declaraciones a los medios:

“Mi sorpresa inicial se tornó en profunda consternación. Porque, aparte de cualquier otra consideración, esta acción es políticamente inaceptable. Con estos atentados se han defraudado unas expectativas y unas fundadas esperanzas abiertas por el Estatuto de Autonomía”.⁹⁵⁴

Días después, varios dirigentes de ETA pm hicieron unas declaraciones al periódico francés *Liberation* en el que reconocían que habían cometido un “error de apreciación” al planear los atentados de Madrid, aunque cargaban contra la policía porque, decían, “no hizo nada” a pesar de que había sido avisada con antelación de que se iban a producir las explosiones.

A lo largo de todo el verano de 1979, la campaña por el Estatuto prácticamente monopolizó el debate político en el País Vasco. Daba igual que aún tuviera que concluir el trámite en el Parlamento español. En Euskadi el acuerdo entre Suárez y Garaikoetxea se vivía como el final del proceso y todos los partidos dedicaron la mayoría de sus intervenciones públicas a hacer campaña por el Estatuto.

⁹⁵³ *El País*, 26-7-1979.

⁹⁵⁴ *El País*, 31-7-1979.

El PNV volvió a utilizar en agosto la visita del rey para presionar al Gobierno. Una vez logrado el acuerdo estatutario, Garaikoetxea pidió a Suárez que se negociaran sin demora los conciertos económicos, así como una indemnización del Estado al PNV por la incautación de sus sedes en 1936, y la financiación de la campaña para el referéndum del Estatuto, condicionando el viaje del monarca al País Vasco a la consecución de estos fines.⁹⁵⁵

A principios de agosto, Moncloa desmintió que hubieran existido contactos con ETA político-militar, tal como declararon en una rueda de prensa clandestina algunos de sus portavoces, aunque el secretario de Estado para Información y portavoz del Gobierno, Josep Meliá, admitió que había habido gestiones entre el Ministerio de Justicia y el Consejo General Vasco, e incluso entre Garaikoetxea y Suárez, en torno a los presos vascos en la cárcel de Soria. En la rueda prensa de la banda, sus portavoces dijeron que habían actuado el 29 de julio en Madrid porque “había quedado roto un compromiso de tregua acordado con el propio Gobierno, que no cumplió su parte del trato”.⁹⁵⁶

Pocos días después, el 5 de agosto, catorce presos vascos internos en la cárcel de Soria –doce de ETA pm y dos de ETA militar- fueron trasladados a las prisiones de Basauri, Martutene (San Sebastián) y Pamplona. La mayoría de las fuerzas políticas de Euskadi calificaron la medida de muy positiva. Portavoces del PNV subrayaron que era un primer paso indispensable para el inicio de la reconciliación. Dirigentes de este partido y de EE no dudaron en ligar la decisión del Gobierno de iniciar el traslado de presos vascos de Soria con la rueda de prensa de ETApM. En ella, la organización terrorista había afirmado que había existido un compromiso de tregua con el Gobierno en base a la promesa de éste de retirar las FOP del penal de Soria y de iniciar el traslado de los presos vascos a las cárceles de Euskadi antes de las doce horas del día 27 de julio. En concreto, ETApM había exigido para frenar su campaña de acciones en la costa mediterránea un primer envío a Euskadi de dieciséis presos vascos.

No mucho después se supo que, efectivamente, habían existido contactos entre esta rama de ETA y el Gobierno, a través de un comandante diplomado del Estado Mayor. Juan María Bandrés lo explicó así:

⁹⁵⁵ PABLO, MEES y RODRÍGUEZ RANZ, 2001, pp. 375 y 376.

⁹⁵⁶ *El País*, 3-8-1979.

“En agosto, hubo negociaciones entre ETApM y el Gobierno. (...) En un principio, éste accedió a alguna de las peticiones de ETApM y se comenzó el traslado de presos, pero después incumplió los pactos en cuanto al tiempo. ETApM se puso nerviosa y es cuando se produjeron las lamentables explosiones de Barajas, Chamartín y Atocha. Pero posteriormente el Gobierno volvió a mantener negociaciones y ha cumplido todos los compromisos adquiridos con ETApM”.⁹⁵⁷

La coordinadora KAS (HASI, LAIA y ETAm) anunció el 16 de agosto su decisión de recomendar al electorado la abstención en el referéndum por el Estatuto, que todavía no tenía una fecha fijada, aunque se barajaba ya el 25 de octubre. La izquierda *abertzale* radical no hacía sino confirmar así su rechazo a un Estatuto que, en su opinión, era inaceptable, sobre todo porque Navarra quedaba al margen.

En plena efervescencia por el autogobierno, el 16 de agosto se celebró en el estadio de San Mamés (Bilbao) un partido de fútbol amistoso que tuvo una enorme significación política. Se enfrentaron las selecciones de Euskadi e Irlanda. Después de cuarenta años, la selección de Euskadi volvía a los terrenos de juego. Ni qué decir tiene que el estadio se llenó. Y que, al margen de lo deportivo, buena parte de los aficionados aprovecharon el acontecimiento para lanzar reivindicaciones. La mayoría eran de exaltación de Euskadi. Pero también hubo gritos y pancartas con lemas como “Presoak, kalera”, “Independencia” o “Que se vayan”, dirigido este último a las Fuerzas del Orden Público. Carlos Garaikoetxea decidió no presidir el encuentro desde el palco de honor, tras la decisión gubernativa de prohibir que sonaran al principio los himnos de España, Irlanda y Euskadi (en este caso, el *Gernikako Arbola*). La decisión de suprimir los himnos se tomó para evitar una sonora pitada a la Marcha Real española.

El 17 de agosto, el periódico francés *Le Figaro* publicó una entrevista con Carlos Garaikoetxea. En ella se recogían declaraciones como las siguientes:

“Si en Madrid se juega verdaderamente y con lealtad, sin combates de retaguardia ni reservas mentales, si no se tarda en efectuar la transferencia de competencias, los escépticos de hoy se alejarán por sí mismos de ETA. (...) Somos nacionalistas vascos, creemos en la nación vasca. Pero creemos también que para que nuestro pueblo pueda desarrollar su personalidad existen otras fórmulas que la independencia. Por ejemplo, soluciones de espíritu federal que, al fin y al cabo, sólo serían una actualización de la

⁹⁵⁷ *Egin*, 26-10-1979.

fórmula de confederación monárquica que prevaleció durante mucho tiempo en España”.⁹⁵⁸

En la misma línea que Garaikoetxea se pronunció Txiki Benegas en la *Hoja del Lunes* de Bilbao:

“Si el proceso autonómico se hace bien y el poder central es generoso en la cesión de transferencias, sobre todo en orden público, yo creo, sinceramente, que no se llegará a la *ulsterización* de Euskadi y creo también que ETA habrá visto su apoyo popular enormemente reducido, porque en cierta manera tanto el pueblo vasco como la misma ETA están sintiendo lo que yo llamo el cansancio de la muerte”.⁹⁵⁹

A finales de agosto, el PNV aceptó el reto lanzado por HB de participar en un debate público en el que ambas formaciones pudieran confrontar sus posturas a favor y en contra del Estatuto. El PNV exigió, eso sí, que se realizara en un estudio de radio o de televisión. Dos semanas después, TVE se comprometió a ceder una hora de su programación regional para celebrarlo. Sin embargo, finalmente, y tras la enorme expectación suscitada, el debate fue suspendido. HB acusó a los peneuvistas de negarse a celebrarlo. Por su parte, el PNV arguyó que no podían excluir del debate a otras formaciones que habían participado en la elaboración del Estatuto.

La *izquierda abertzale* mantenía la presión en la calle. El 1 de septiembre convocó en San Sebastián una manifestación no autorizada a favor de los refugiados vascos. La marcha culminaba el encierro que habían protagonizado decenas de alcaldes y concejales de distintos Ayuntamientos guipuzcoanos en el edificio de la Diputación Foral. Durante la manifestación se gritaron repetidamente vivas a ETA y a la independencia. La Policía disolvió la concentración con una gran contundencia, provocando la muerte de un joven de dieciocho años por disparo de bala. En la refriega entre algunos manifestantes y agentes del orden resultaron heridas doce personas, incluido un teniente de la Policía Nacional.

Ese mismo día se vivieron escenas de gran tensión en otras localidades vascas y navarras en las que habían sido convocadas, igualmente, manifestaciones en apoyo de los refugiados. En Pamplona una persona resultó herida de un pelletazo de goma; en Vitoria hubo diversos incidentes en las calles del Casco Viejo, donde se cruzaron

⁹⁵⁸ *Le Figaro*, 17-8-1979; citado en *El País*, 18-8-1979.

⁹⁵⁹ *Hoja del Lunes de Bilbao*, 20-8-1979; citado en *El País*, 21-8-1979.

vehículos y se formaron barricadas; y en Bilbao el fuerte despliegue policial impidió toda concentración.

El periódico *El País* publicó un duro editorial tras los sucesos en la capital guipuzcoana, en el que podía leerse:

“Desgraciadamente, sucesos como el homicidio de Ignacio Quijera en San Sebastián pueden permitir a ETA y a Herri Batasuna recuperar el enorme terreno perdido con la aprobación del Estatuto y cambiar el flujo de la marea en su favor. Los errores de las Fuerzas del Orden Público o la ilegal extralimitación y abuso de sus miembros no tienen otro resultado que reabrir la espiral de la violencia y de los odios. ETA y Herri Batasuna sólo pueden contar ya, para contrarrestar su debilidad política, con la sangre derramada que justifique sus vaticinios catastrofistas y alimente la mala conciencia del resto del nacionalismo vasco moderado. (...) El autor del disparo que segó la vida del joven Quijera ha sido arrestado, pero no sabemos ni su nombre ni su graduación, ni si actuó por su cuenta u obedeciendo órdenes. Si su acción formó parte de un plan o era una locura aislada. Los nefastos precedentes de Pamplona y Rentería obligan a desconfiar de los procedimientos dilatorios, que terminan condenando al polvo a los expedientes y librando de toda culpa a los responsables. Precisamente la incapacidad del señor Martín Villa, cuya sagacidad política en estos terrenos es de sobra conocida, para estar a la altura de las circunstancias en los sucesos de Pamplona y Rentería y para comprender los problemas del País Vasco, se halla en los orígenes de su actual ostracismo gubernamental. (...) El gobernador civil de Guipúzcoa, reciente en el cargo, debe asumir la realidad de que con los sucesos del fin de semana ha hecho al terrorismo de ETA un magnífico regalo”.⁹⁶⁰

Dos días después de los sucesos, Guipúzcoa amaneció prácticamente paralizada por la convocatoria de una huelga general masivamente secundada. Carlos Garaikoetxea dirigió un telegrama al presidente del Gobierno, Adolfo Suárez, en el que afirmaba que podía dar testimonios directos de actuaciones policiales de “una brutalidad incomprensible” y reclamaba que el orden público en el País Vasco fuera dirigido de inmediato por una comisión mixta hasta el traspaso total al Gobierno vasco.

Al día siguiente, once sacerdotes del consejo presbiterial de la diócesis de Vitoria hicieron público también un comunicado en el que condenaban la represión policial en Euskadi y se solidarizaban con los refugiados vascos.

⁹⁶⁰ *El País*, 4-9-1979.

José Miguel de Azaola publicó en *El País* una tribuna el 7 de septiembre, titulada “Ulster-País Vasco: actitudes dispares”, con reflexiones que considero muy ilustrativas del clima de opinión en aquel momento:

“En todas partes ha llamado la atención la forma en que la primera ministra británica Margaret Thatcher ha reaccionado ante la hecatombe del *lunes de sangre* que tan terriblemente han hecho memorable los terroristas del IRA: el viaje al Ulster, la visita a las víctimas hospitalizadas, la reunión con las autoridades locales y la presencia entre las tropas que ocupan las posiciones más expuestas. (...) No puede uno menos de comprobar la inmensa distancia que separa la actitud decidida y gallarda de la primera ministra británica (...) de la persistente ausencia de su homólogo español –tan viajero para otras cosas- de los escenarios del terrorismo, en general, y de los del País Vasco, en particular. Hasta el punto de que se pregunta uno si, con más decisión y gallardía, con reacciones más rápidas y más firmes, por parte de quien encarna en España el poder legal y democráticamente constituido, no se habría logrado amortiguar considerablemente (ya que no hacer desaparecer del todo, cosa prácticamente imposible) el clima de intimidación, la sensación de impotencia y la propensión al desaliento, que tantos estragos hacen en tierra vasca y que contribuyen tan poderosamente a disgustar y desesperanzar a tantos ciudadanos de otras áreas de España”.⁹⁶¹

Siete partidos decidieron sumar sus fuerzas para hacer campaña juntos a favor del Estatuto: PTE, EKA, EIA, ESEI, PCE, PSOE y PNV. UCD no se sumó y optó por defender en solitario el sí en el referéndum. Por su parte, Alianza Popular terminó acordando propugnar el no en la consulta.

El Consejo General Vasco creó una comisión para negociar todos los temas relativos al reglamento y a las fechas del referéndum, que quedó integrada por Garaikoetxea (presidente del CGV), Txiki Benegas (PSOE), Mikel Isasi (PNV) y Jesús María Viana (UCD).

Los obispos de San Sebastián, Bilbao y Vitoria pidieron que se votara a favor del Estatuto en una carta pastoral conjunta el domingo 23 de septiembre, en la que decían que “la abstención en el referéndum, por comodidad, indiferencia o temor, no puede justificarse”.

⁹⁶¹ *El País*, 7-9-1979.

A falta de un mes para la fecha prevista para el referéndum del Estatuto, el clima de violencia resultaba irrespirable, ya que la escalada etarra parecía ir dirigida a hacer descarrilar todo el proceso autonómico. Así, el 19 de septiembre, un atentado de ETA costó la vida a un coronel y un comandante del Ejército en Bilbao. “Es un intento persistente de crear una escalada, golpeando en lo más sensible a los sectores que presumiblemente podrían acarrear una interrupción del proceso autonómico, del proceso estatutario”, declaró Garaikoetxea en TVE.⁹⁶²

En un mitin celebrado el 22 de septiembre en Orduña, con motivo de un homenaje a Manuel de Irujo, el senador del PNV Mixel Unzueta fue especialmente duro contra Herri Batasuna y dos de sus dirigentes, Telesforo Monzón y Francisco Letamendía:

“Nos dicen que no se puede votar en la situación de miedo creado por las medidas policiales, pero son ellos los que aprietan el gatillo y quienes tienen el valor insólito de pedir amnistía cuando ellos no conceden a los demás ni el derecho más elemental, que es el derecho a la vida. (...) Jugando al Estatuto imposible, dicen que este texto es malo porque no garantiza el puesto de trabajo. ¿Cómo éste o cualquier otro Estatuto puede garantizar el pleno empleo cuando estamos a huelga limpia todo el día?”.⁹⁶³

Recordemos que eran los tiempos más duros de la crisis económica en Euskadi, sobre todo en el sector industrial, y se habían multiplicado las huelgas en defensa de los puestos de trabajo.

Y el 23 de septiembre, ETA asesinó en San Sebastián de un tiro en la sien al gobernador militar de Guipúzcoa, el general Lorenzo González-Vallés Sánchez.

El presidente del PNV, Carlos Garaikoetxea, declaró con amargura:

“Se trata de un intento contumaz de cargarse la democracia y el Estatuto, como sea, y provocar un golpe que vuelva a traer a nuestro pueblo el sacrificio y la miseria. ¿Cómo puede haber tanta ceguera política en algunos sectores de Euskadi, seducidos aún por las actividades de ETA, como para no ver claros los auténticos objetivos de este tipo de acciones?”.⁹⁶⁴

PNV, PSOE, PC, ESEI y EKA celebraron una reunión de urgencia el 26 de septiembre en la que acordaron la convocatoria unitaria de una manifestación en Bilbao

⁹⁶² *El País*, 20-9-1979.

⁹⁶³ *El País*, 23-9-1979.

⁹⁶⁴ *El País*, 25-9-1979.

para el 16 de octubre “por el Estatuto y la paz”. Sin embargo, casi en vísperas de su celebración, el PNV dio marcha atrás y decidió no convocarla, aduciendo que no querían entorpecer, distorsionar o enrarecer el ambiente de cara al referéndum.

El clima de tensión máxima también provocó desgraciados episodios como la muerte, por error, de un inspector de policía de San Sebastián el 30 de septiembre, disparado por miembros de la Guardia Civil desde un automóvil que abrieron fuego al observar que personas vestidas de paisano se dirigían hacia ellos empuñando pistolas.

El 30 de septiembre se celebró el *Alderdi Eguna* (Día del Partido Nacionalista Vasco) en Getxo (Vizcaya), con la asistencia de alrededor de 150.000 personas. Se convirtió en un gran acto con el que se daba el pistoletazo a la campaña a favor del Estatuto y en los mítines los dirigentes de la formación fueron muy duros con la actitud de Herri Batasuna.

La ruptura de puentes entre HB y Euskadiko Ezkerra también fue definitiva por el apoyo de esta coalición al Estatuto. El dirigente de EIA, Eduardo Uriarte –uno de los condenados a muerte en el Proceso de Burgos de 1971–, acusó a HB de emplear métodos fascistas y mostró su preocupación ante el enrarecimiento del ambiente y la proliferación de expresiones amenazadoras en el entorno de la izquierda *abertzale* radical dirigidas a los miembros de su partido, como “Si lo llegamos a saber, no os salvamos la vida” o “Todos los de EIA sois ejecutables”.

El 4 de octubre se inició oficialmente la campaña institucional por el referéndum del Estatuto de Autonomía del País Vasco.

Los presos de ETApM internos en las cárceles de Soria, Martutene, Basauri y Pamplona hicieron público un documento el 11 de octubre en el que pedían el voto afirmativo al Estatuto.

Ese mismo día se vivió un tenso debate en el Pleno del Congreso de los Diputados en el que Manuel Fraga pidió desde la tribuna de oradores la declaración del estado de excepción o emergencia en el País Vasco:

“La primera vez que hablé desde esta tribuna se dijo que exageraba, confundiendo la España de hoy con la de 1936. Pues bien, yo afirmo que ni 1932, ni en 1934, ni en los

primeros meses de 1936, conoció nuestra patria una situación tan catastrófica en materia de terrorismo”.⁹⁶⁵

Fraga representaba a un importante sector de la derecha, en la que cabría incluir a muchos grupos en la órbita de UCD, que consideraba que la debilidad del Gobierno de Suárez ante los desmanes, atentados y crímenes terroristas amenazaba la estabilidad de la sociedad española.

En el polo opuesto, varios dirigentes de HB ofrecieron una rueda de prensa en Bilbao el 16 de octubre para denunciar la existencia de “condiciones antidemocráticas” en el desarrollo de la campaña del referéndum del Estatuto y la “utilización electoral de la ley de Seguridad Ciudadana por parte de la policía”. “Diariamente –dijeron- se detiene, sin acusaciones concretas, a militantes de las fuerzas de la coalición o del sindicato LAB, y tras pasar por comisaría, en ocasiones con malos tratos, se les suelta. En muchos casos se les ha interrogado en torno a su negativa a aceptar el Estatuto. Registran nuestros locales, nos investigan, nos controlan los teléfonos y el correo. Tratan de crear miedo en nuestro sector”.⁹⁶⁶

Estas acusaciones coincidían con las críticas que otros partidos políticos vascos seguían dirigiendo en estas mismas fechas a las Fuerzas del Orden, a la vez que insistían en la necesidad de una policía autónoma para favorecer un nuevo clima y la pacificación en el País Vasco. “Las mismas fuerzas encargadas de la represión durante la dictadura son las que hoy actúan en Euskadi, y estas fuerzas y cuerpos y las personas que los componen no están ni psicológica ni organizativamente adaptadas para cumplir su misión en las nuevas circunstancias”, declaraba Andoni Clemente,⁹⁶⁷ dirigente de ESEI (partido que en las elecciones municipales y forales de abril había ido en coalición con Euskadiko Ezkerra).

Pero, lo que es más importante, las acusaciones coincidían también con el clima de opinión mayoritario entre la ciudadanía local. El CGV había encargado en las tres provincias vascas y Navarra un sondeo en diciembre de 1978 –el presidente, por tanto, era aún el socialista Rubial- sobre la violencia con el fin de iniciar un estudio sociológico del mismo. Las conclusiones arrojaban datos muy ilustrativos. A la

⁹⁶⁵ *El País*, 12-9-1979.

⁹⁶⁶ *El País*, 17-10-1979.

⁹⁶⁷ *El País*, 21-10-1979.

pregunta de si había más o menos violencia *abertzale* que durante el franquismo, el 60% de los encuestados declaraba que más; el 5% que menos; el 22% que igual. A la pregunta de si existía más o menos violencia institucional que durante el franquismo, el 50% declaraba que más; el 9% que menos; el 25% que igual. A la pregunta sobre la actuación de las Fuerzas de Orden Público en los últimos doce meses, el 52% respondía que habían empleado más dureza; el 29% que igual; el 8% que menos. A la pregunta sobre la posición personal respecto a ETA, el 11% se declaraba a favor; el 34% ni a favor ni en contra; el 34% en contra; el 21% no sabía o no contestaba. Por último, a la pregunta sobre una negociación abierta con ETA, el 58% se declaraba a favor; el 13% en contra; el 19% no sabía; el 10% no contestaba.

Dejando ahora de lado la corriente de simpatía o rechazo que la banda terrorista generaba entre la población vasca y navarra a la altura de finales de 1978, es importante destacar cómo la mayoría de los ciudadanos declaraba, tres años después de la muerte de Franco y en pleno proceso de Transición, con una Constitución ya aprobada, que existía más violencia institucional que durante la Dictadura y que las Fuerzas del Orden Público actuaban con más dureza que antes.

El 17 de octubre de 1979, Francisco Aldanondo murió, abatido por disparos de la Guardia Civil, cuando trataba de huir de un caserío cerca de Tolosa (Guipúzcoa). Se daba la circunstancia de que el antiguo miembro de ETAp^m había sido el último preso político vasco amnistiado, el 9 de diciembre de 1977. La versión oficial fue que el joven había lanzado una granada y disparos con una pistola antes de intentar huir. La Comandancia local de la Guardia Civil aseguró que Aldanondo era responsable en ese momento del comando autónomo denominado Zapa-Roberi, y que había participado en varios atentados, incluido el asesinato del jefe de la Policía Municipal de Pasajes, el 13 de diciembre del año anterior.

En vísperas del referéndum, el 21 de octubre, por impulso de Herri Batasuna se constituyó en Guernica la Asamblea Nacional del Pueblo Vasco, un organismo de pretendido contrapoder popular paralelo a la Asamblea de Parlamentarios Vascos. Un total de doscientos veinticinco cargos electos de la coalición de las tres provincias vascas y Navarra (diputados, junteros, alcaldes y concejales) participaron en la Asamblea.

La integración de Navarra y Euskadi seguía siendo uno de los objetivos políticos prioritarios, sobre todo del nacionalismo. Euskadiko Ezkerra y el Partido de los Trabajadores de Euskadi (PTE) –que habían concurrido a las urnas en la coalición Nacionalistas Vascos-, respaldados por PCE y ESEI, presentaron a mediados de octubre ante la Mesa interina del Parlamento Foral de Navarra una moción en la que proponían un posicionamiento favorable de la Cámara a la incorporación de la Comunidad al País Vasco. La medida, destinada de antemano al fracaso, pretendía hacer que el PSOE tuviera que retratarse de nuevo ante este asunto y, a la vez, que reconsiderara su posición.

Los socialistas navarros anunciaron días más tarde que se abstendrían en la votación. Justificaron su posición argumentando que no podían decir no a la moción, puesto que estaban de acuerdo con parte de su contenido, y que tampoco podían decir sí, ya que insistían en que no les parecía el momento adecuado para plantear el tema.

El 20 de octubre se celebró en Pamplona una manifestación convocada por Euskadiko Ezkerra, bajo el lema “Con el Estatuto, Navarra en Euskadi”, secundada por unas 2.500 personas. Pero lo más destacado de la jornada fue que terminó en un violento enfrentamiento físico entre varios de estos asistentes y simpatizantes de Herri Batasuna, que trataron de boicotear el acto con gritos de “Gora ETA militar”, “Amnistía bai, Estatuto ez”, “Presoak kalera” o “Con el Estatuto más represión”. Como estamos viendo, la división en el seno de la izquierda nacionalista había llegado a una confrontación total, ya que desde el entorno KAS consideraban a Euskadiko Ezkerra unos traidores.

El 25 de octubre amaneció borrasco en buena parte del País Vasco. Pero en contraste con lo atmosférico, la calma y la normalidad fueron las notas más destacadas de la histórica jornada de votación del referéndum del Estatuto vasco. Aunque ETA militar quiso tener parte del protagonismo en la histórica jornada del referéndum del Estatuto vasco: a través de un portavoz clandestino declaró a la agencia France Presse que seguiría con la lucha armada fuera el que fuera el resultado en las urnas.

La participación alcanzó el 58,85% del censo en el conjunto de las tres provincias. Y el Estatuto recibió el 90,27% de los votos afirmativos.

El titular a cinco columnas en portada del periódico *Egin* al día siguiente no podía ser más lacónico: “El Estatuto está ya aprobado”.⁹⁶⁸

Sólo dos días después del referéndum, un pistolero de los llamados comandos autónomos –escisión de ETApM- asesinó tiroteando a bocajarro al militante del PSOE y afiliado a la UGT Germán González López, cuando descendía de su coche en la localidad guipuzcoana de Villarreal de Urretxu. El atentado fue respondido por una huelga general el lunes 29 de octubre, convocada por CCOO y UGT -no se sumó el sindicato *abertzale* LAB-. Según la prensa, tuvo un seguimiento de entre el 80% y el 85% en Guipúzcoa y Vizcaya. En Álava y Navarra la incidencia del paro fue escasa. Herri Batasuna en este caso hizo un comunicado manifestando su “abierta desaprobación” de la muerte de González López, por considerarla un grave “error político”. “Ha servido de excusa y plataforma de la política sucia, propiciando el confusionismo ayudando a la reforma Suárez por parte del protagonismo sectario de los partidos que la apoyan”, se decía en el comunicado, en el que también se denunciaba “el sucio oportunismo del PSOE y PCE por sus calumniosas afirmaciones e insinuaciones”.⁹⁶⁹

El 5 de noviembre, el Gobierno vasco en el exilio celebró en Bayona (Francia) su última sesión. “No se ha firmado ningún acta de disolución, puesto que con la reunión de hoy la disolución se ha producido en forma automática”, declaró el lehendakari Leizaola a los medios de comunicación.⁹⁷⁰

El 11 de noviembre, un comando de ETApM secuestró al diputado de UCD y secretario de Estado de Relaciones Internacionales Javier Rupérez. Fue liberado el 12 de diciembre tras una larga cadena de contactos entre el Gobierno y ETA político-militar. La liberación se produjo tras la aceptación del Ejecutivo de dos reivindicaciones de la banda: la constitución de una comisión investigadora en el CGV de presuntas torturas a presos y la posibilidad de que un número de detenidos etarras, sin delitos de sangre, vieran atenuada su situación carcelaria.

El Pleno del Congreso de los Diputados aprobó el 29 de noviembre de 1979 por 298 votos a favor, ocho en contra y once abstenciones el Estatuto Vasco. Los votos

⁹⁶⁸ *Egin*, 26-10-1979.

⁹⁶⁹ *Egin*, 31-10-1979.

⁹⁷⁰ *El País*, 6-11-1979.

negativos correspondieron al ultraderechista Blas Pilar, de Unión Nacional; Jesús Aizpun, de Unión del Pueblo Navarro; Antonio Carro, Manuel Fraga, Rafael Portanet, María Victoria Fernández y Luis Vallina, de Coalición Popular. Las abstenciones fueron de los diputados Pedro Pegenaute y José San Juan Borda, de UCD de Navarra; Josep Maria Riera i Mercader, del Partido Comunista; Frances Ramos i Molins, de Socialistes de Catalunya; Alfonso Osorio, de Coalición Democrática; Juan Carlos Aguilar, Miguel Ángel Arredonda, Emilio Pérez y Alejandro Rojas Marcos, del Grupo Andalucista; Hipólito Gómez de las Rocas, del Partido Aragonés Regionalista; y Fernando Sagaseta, de Pueblo Canario Unido.⁹⁷¹

Diciembre comenzó sin que el Estatuto vasco se hubiera aprobado de forma definitiva, ya que seguía sin celebrarse el Pleno en el Senado para su ratificación. Había transcurrido más de un mes desde el referéndum y Garaikoetxea había hecho más de una advertencia al Gobierno de que el CGV no podía aceptar más dilaciones del proceso ni la ralentización del traspaso de competencias.

El 1 de diciembre, el diputado del PNV Marcos Vizcaya mostró “enfado, amargura y frustración” de su partido por el retraso que estaba registrando el proceso,⁹⁷² lo que suponía también un obligado aplazamiento de la deseada convocatoria de elecciones al Parlamento vasco, así como del regreso de Leizaola a Euskadi.

Aquel mes, fue el presidente Suárez quien sugirió a Garaikoetxea que se realizara la primera visita del rey al País Vasco, aprovechando la sanción real al Estatuto Vasco. Pese a que ese viaje había sido una de las armas con las que el PNV llevaba meses presionando, como hemos visto, los peneuvistas respondieron que no era recomendable que la visita se hiciera en aquella situación.⁹⁷³ Qué duda cabe de que hubiera tenido un gran impacto simbólico que Don Juan Carlos hubiera sancionado el Estatuto de Guernica en la propia villa. Pero los nacionalistas seguían recelando ante el hecho de que los conciertos económicos siguieran sin aprobarse. Como sabemos, la primera visita de Juan Carlos I a Euskadi no se produciría hasta febrero de 1981.

El 12 de diciembre se celebró al fin el Pleno en el Senado en el que fue ratificado el Estatuto del País Vasco, con 185 votos a favor; cuatro en contra (el independiente

⁹⁷¹ TAMAYO SALABERRÍA, 1991, pp. 149 y 150.

⁹⁷² *El País*, 2-12-1979.

⁹⁷³ PABLO, MEES y RODRÍGUEZ RANZ, 2001, pp. 375 y 376.

Vicente Bosque Hita, y los parlamentarios de Alianza Popular Abel Matutes, Carlos Pinilla y Francisco Cacharro Pardo); y tres abstenciones (de los senadores de UCD por Navarra).⁹⁷⁴

Tres días después, el 15 de diciembre, el lehendakari Leizaola regresó al País Vasco. La plana mayor del PNV y unas 35.000 personas le recibieron en el estadio bilbaíno de San Mamés. El resto de formaciones políticas rechazaron participar en los actos de homenaje al viejo dirigente, quien declaró emocionado:

“Con mi llegada hoy a Euskadi cumplo y doy fin a una misión que se me encomendó. Tengo la enorme satisfacción de que he llevado la palabra que di hasta el fin. Pido a los vascos la reconciliación y la paz, ese objetivo que ha movido mis gestos y actuaciones en los últimos diez años”.⁹⁷⁵

Al día siguiente, domingo 16, en una atmósfera de enorme solemnidad, el lehendakari del Gobierno vasco en el exilio hizo el traspaso simbólico de la legitimidad histórica que representaba a Carlos Garaikoetxea, como presidente del Consejo General Vasco, en una ceremonia celebrada en la Casa de Juntas de Guernica. Con este acto, se cerraba definitivamente un capítulo de la Historia de Euskadi y se abría uno nuevo: el de la autonomía en la senda democrática.

Sólo un día después, El 17 de diciembre, la Comisión de Régimen Foral del Parlamento de Navarra rechazó la moción presentada por EE y PTE que pedía que la Cámara se pronunciara a favor de la incorporación de Navarra a las instituciones autonómicas vascas. Votaron en contra UCD y UPN, a favor HB, PNV y Agrupaciones Electorales de Merindad (Amaiur); y se abstuvieron PSOE y Partido Carlista. Quedaban ya atrás los tiempos en que los socialistas defendían ardorosamente la unión del País Vasco y Navarra. Y empezaba a visualizarse ya una nueva etapa política en la que defenderían justamente lo contrario: que cada Comunidad debía avanzar por su lado.

Por desgracia, la entrada en vigor del Estatuto de Guernica no fue suficiente para poner fin al *contencioso vasco*. A este respecto, Richard Günther subraya que no se daban las dos premisas necesarias en toda resolución de conflictos políticos: que los negociadores tengan plenos poderes para negociar en nombre de sus respectivas clientelas y que tengan una posición de liderazgo hegemónico. En el fragmentado y

⁹⁷⁴ TAMAYO SALABERRÍA, 1991, p. 150.

⁹⁷⁵ *El País*, 16-12-1979.

polarizado sistema de partidos de Euskadi esto no ocurría, por más que el PNV actuara con un papel de protagonista casi absoluto. Y, encima, su actuación se vio afectada en un doble sentido: externamente, por la necesidad de no poner en riesgo el apoyo de los nacionalistas vascos a favor de los más extremistas (HB y EE), e internamente, por la lucha en el seno de la propia formación entre quienes negociaban y quienes estaban en contra de aparecer como demasiado conciliadores con el Gobierno de Madrid.⁹⁷⁶

Pero el Estatuto, si bien no era por sí solo la solución para el problema vasco, era desde luego un importantísimo *arreglo*. Así, según un estudio realizado a raíz de su aprobación, el 41% de los vascos se declaraba partidario de la autonomía; el 21%, de la independencia; el 16%, del centralismo; y el 13%, del federalismo.⁹⁷⁷ El independentismo, como hemos visto anteriormente, se había doblado entre la muerte de Franco y 1979. Y se estabilizó a partir de esta fecha durante mucho tiempo, según las encuestas. Cabe concluir, por tanto, que la aprobación del Estatuto fue decisiva para estabilizar de algún modo la situación política en Euskadi, por más que la pervivencia del terrorismo no permitiera hablar de normalización.

Además, mirando ya con más perspectiva de la que abarca este trabajo, como subraya Aranzadi,

“la consolidación de la Democracia, la legitimación peneuvista del Estatuto de Autonomía, la formación de la Ertzaintza y, sobre todo, su participación efectiva en la lucha antiterrorista, al borrar o difuminar la pasada imagen nítida del *txakurra* como encarnación paradigmática del enemigo *franquista*, y al volver contra ETA un nuevo polo de violencia estatal mayoritariamente legitimada, fueron introduciendo una creciente zona de ambigüedad y oscuridad entre ETA y sus *víctimas-espejo* que ha terminaría por ofuscar y debilitar la función étnicamente discriminatoria de este criterio demarcador”.⁹⁷⁸

⁹⁷⁶ GÜNTHER, 1986, p. 59.

⁹⁷⁷ POWELL, 2002, p. 249.

⁹⁷⁸ ARANZADI, 1994, p. 206.

CONCLUSIONES

La existencia de un problema

El domingo 18 de febrero de 1996, casi en vísperas de su primera victoria en las elecciones generales que le llevarían a convertirse en presidente del Gobierno, el entonces líder del Partido Popular, José María Aznar, ofreció un mitin en Bilbao ante unas 3.500 personas que abarrotaban el pabellón de la Feria de Muestras. Entre otras muchas cosas, Aznar declaró rotundo en la capital vizcaína:

“No existe un *problema vasco*. No lo hay porque el País Vasco no está enfermo, son los que matan los que están enfermos. Y la mayoría es pacífica y quiere la paz. El problema es la minoría fanática que quiere desbordar y subvertir el marco jurídico del Estatuto de Guernica, aprobado por la mayoría de los vascos”.⁹⁷⁹

Es sólo una declaración de las infinitas que responsables políticos y personalidades públicas de toda índole han realizado en las últimas décadas sobre la situación en Euskadi. Pero es un buen ejemplo de la emisión de un mensaje que ha calado con fuerza en el debate político y periodístico español: el *problema vasco* no existe. O, mejor dicho, se ha tendido a identificar estos últimos años el *problema vasco* con el problema de ETA, trasladando a la opinión pública la idea de que la violencia sanguinaria de los etarras y el respaldo desde un sector identificable con la izquierda *abertzale* era la única disfunción enquistada en Euskadi en la presente etapa democrática, obviando o negando así la existencia de un problema de naturaleza política al margen del terrorismo.

Naturalmente, no todos los partidos y agentes sociales comparten esa visión. Y los nacionalistas, aunque no sólo ellos, han venido defendiendo hasta nuestros días la pervivencia de un *problema vasco* no resuelto. En la memoria reciente está el frustrado *Plan Ibarretxe*. Y en puertas de la campaña para las elecciones autonómicas vascas de septiembre de 2016, el lehendakari Urkullu ha vuelto a reclamar al Estado español la negociación de un nuevo Estatuto que, entre otras cosas, reconozca a Euskadi la personalidad política de “nación”.

Por su parte, la izquierda *abertzale*, desde la derrota de ETA que llevó a la banda a anunciar un cese de la violencia en septiembre de 2010 que afortunadamente parece

⁹⁷⁹ *El País*, 19-2-1996.

irreversible, ha rearticulado su discurso para construir un relato dirigido a sus bases y simpatizantes con el que explica que da por concluido lo que llama “el ciclo armado del conflicto”, pero exige avanzar en la solución del “conflicto [*gatazka*, en euskera] político”.

Valgan estas líneas para dejar apuntada una conclusión inicial. En la Transición, como hemos visto en las páginas precedentes, el conjunto de la clase política vasca y española asumía la existencia de un *problema vasco* y aludía a él de forma reiterada. Independientemente de que no todos le dieran el mismo significado, coincidían en que el *contencioso* estaba ahí y exigía algún tipo de solución o *arreglo*, en alusión a la expresión tan extendida entre los foralistas del siglo XIX. Sin embargo, poco tiempo después, la mayoría de los políticos españoles, secundados por los principales creadores de opinión, dejaron de hablar del *problema vasco* salvo para referirse exclusivamente al terrorismo de ETA.

¿Respondió ese cambio de actitud, esa evidente variación del lenguaje, a que la *cuestión vasca* hubiera quedado resuelta una vez consolidado plenamente el régimen democrático en España? La respuesta es no. Porque, pese a que si hubiera que hablar en términos de éxito o fracaso, indudablemente la Transición en el País Vasco, como en el resto de España, tuvo mucho de lo primero -puesto que sirvió para pasar de un sistema dictatorial a una democracia plena, y el proceso de descentralización y autonomía política acometido dotó a Euskadi de un alto grado de autogobierno que ha permitido un desarrollo político, económico y social enorme-, el *problema vasco* ha seguido latente.

En su expresión más dramática, la de la violencia terrorista, ETA no sólo no desapareció sino que reforzó sus estructuras y seguiría con su actividad criminal a lo largo de más de tres décadas. Y en la vertiente exclusivamente política, el *contencioso vasco* tampoco quedó resuelto al término de la Transición, entre otros motivos porque el partido que se hizo hegemónico en aquellos años, el PNV, se instaló en una aceptación del sistema político-institucional español sólo instrumental y, mientras recordaba que no había renunciado a su aspiración de “soberanía plena” para Euskadi, inició una estrategia de permanente reivindicación competencial y de desapego hacia el vigente modelo de Estado, especialmente en determinados momentos políticos, como el citado periodo del Gobierno de Ibarretxe.

En línea con este argumento, Richard Günther explica que el proceso constituyente español se cerró, según los distintos asuntos, con tres grados de resolución de conflictos: “resolución total”, “regulación satisfactoria” y “carencia de acuerdo adecuado”. El prestigioso politólogo sólo incluye en esta última categoría al *problema vasco*.⁹⁸⁰

Repito Jesús Eguiguren, ex presidente del PSE-PSOE, que desde antiguo se dice que el *problema vasco* no tiene solución, pero sí *arreglo*. En la Transición, como hemos documentado en los capítulos precedentes, se hicieron enormes esfuerzos por parte de la clase política –vasca y española- y de muchos actores sociales para intentar llegar a ese *arreglo*. En una etapa tan decisiva para toda España, el llamado *problema vasco* pesó de forma más que notable y ningún dirigente responsable podía obviarlo. Se dieron muchos pasos y se adoptaron muchas decisiones. Y muchas cosas se hicieron bien, de cara a su resolución, pero otras, como hemos ido señalando, fueron claramente insuficientes o contraproducentes. El caso es que cuando terminó el año 1979, con el Estatuto de Autonomía del País Vasco recién aprobado, fecha en la que consideramos se puede hablar del fin de la Transición en esta Comunidad, todos tenían la amarga sensación de que faltaba mucho aún para que se *arreglara* el *problema vasco*.

Ahora bien, qué duda cabe de que la inauguración de la senda del autogobierno a través del Estatuto de Guernica dibujó un nuevo y esperanzador escenario político que ha permitido, entre otras cosas, que Euskadi haya seguido disfrutando en las últimas décadas de uno de los niveles de vida más altos de toda España, como confirman todos los indicadores socioeconómicos.

Si bien el Estatuto no colmó las aspiraciones históricas del nacionalismo, desde su entrada en vigor contribuyó decididamente a restar apoyo ciudadano a ETA y a que se iniciara su progresiva decadencia. También supuso una aceptación indirecta del marco constitucional por parte del nacionalismo moderado, ya que, pese a que éste no votó a favor de la Carta Magna en el referéndum, tampoco votó en contra, y de ella emana la legalidad que ha permitido todo el desarrollo estatutario. Y el Estado empezó así a conquistar una, si se quiere, peculiar legitimidad en el País Vasco, que se ha traducido en una progresiva normalización de la convivencia ciudadana en uno de los territorios más polarizados políticamente de toda España.

⁹⁸⁰ GÜNTHER, 1986, pp. 33 a 61.

Con todo, insistamos, es obvio que el *problema vasco*, entendido como un choque o competencia entre identidades nacionales, se ha mantenido más que subyacente desde los años ochenta. La lacra terrorista provocó, entre sus muchas consecuencias, que ese *problema* identitario quedara relegado en el debate público, puesto que nada resultaba tan urgentemente prioritario como acabar con la violencia. Pero no nos cansaremos de repetir que una cosa es el *problema vasco*, con una dimensión poliédrica, y otra, el problema de ETA, que desgraciadamente lo ha complicado y desvirtuado todo.

Un problema que, como hemos visto a lo largo de estas páginas, se traduce en la reducida legitimación que el Estado español ha tenido y tiene para una parte considerable de la población vasca –mayor o menor según los momentos históricos, no se trata de un sentimiento estático–; en el anhelo político de alcanzar la independencia y de que Euskadi se configure como un Estado que alberga, igualmente, una parte considerable de la población–no necesariamente mayoritaria, pero sí lo suficientemente amplia como para que nos situemos ante un *problema* político–; y en las dificultades para lograr un encaje institucional de Euskadi en España que, de forma estable y prolongada en el tiempo, satisfaga a una abrumadora mayoría ciudadana, disipando las tensiones sociales.

Ningún Estado se puede permitir que continuamente se ponga en cuestión su propio ser. Y, sin embargo, España asiste en los últimos años a un indudable renacimiento del *problema catalán* y, en menor medida, del *vasco*, que pone en cuestionamiento el diseño institucional español.

No obstante, pese a ello, justo es reconocer que, durante más de veinte años, los regímenes autonómicos vasco y catalán funcionaron sin excesivos problemas dentro del Estado español, y en Euskadi el autogobierno –y, de forma muy especial, su policía vasca, la Ertzaintza– supuso la creciente deslegitimación del terrorismo etarra y el aislamiento de la izquierda *abertzale* que lo apoyaba. Si las cosas comenzaron a torcerse a partir del cambio de siglo no fue debido necesariamente a las deficiencias del marco constitucional alcanzado en los consensos de la Transición, sino a las nuevas estrategias de los líderes y las fuerzas políticas del momento. Pero éste es un complejo asunto que ya excede nuestro objeto de estudio.

No corresponde al historiador ni al politólogo escribir una ucronía y fabular con las consecuencias que habrían tenido acciones políticas distintas de las que se produjeron

en el pasado. Pero sí es una de las tareas del historiador, al analizar con rigor un proceso histórico, señalar aciertos y errores en la toma de decisiones (por acción u omisión) de los actores protagonistas, a tenor de las consecuencias que éstas produjeron tanto en su momento como después. Aclaremos que decimos aciertos o errores en relación con los objetivos explícitos que esos mismos actores perseguían. En el caso del Gobierno español y de las fuerzas que podemos denominar sin ningún sesgo peyorativo *españolistas*, la legitimación del Estado democrático entre la sociedad vasca y la superación de la conflictividad política y de la violencia etarra.

Dos etapas diferentes, un doble error

Cabe diferenciar dos etapas en la Transición respecto al *problema vasco*. Una primera, desde la muerte de Franco (si no antes) hasta 1977, año de las primeras elecciones democráticas y del establecimiento en Euskadi de la preautonomía, con la puesta en marcha del Consejo General Vasco (CGV). Y otra desde entonces hasta la promulgación del Estatuto de Guernica, ya en diciembre de 1979, hito con el que damos por cerrado aquel periodo histórico.

La primera se caracterizó por la dicotomía franquismo/antifranquismo. En Euskadi, el conjunto de la oposición y gran parte de la ciudadanía identificó al Estado español con el régimen franquista durante mucho tiempo después de la muerte del dictador. Y pese a que las principales fuerzas políticas vascas –junto a las del resto de España– formaron parte de la Comisión negociadora con el primer Gobierno de Suárez y participaron en las elecciones democráticas del 77 –con excepción de una importante facción de la izquierda *abertzale*, la aglutinada en torno a ETAm–, lo que supuso un respaldo implícito a la vía reformista progubernamental, el hecho de que desde Madrid no se atendieran las principales reivindicaciones políticas vascas, sumado a que el aperturismo fuera tan lento y tan tímido y, sobre todo, a que fuera un periodo en el que se mantuvo intacta la represión policial, hizo creíble para muchos sectores uno de los mensajes que ETA y otras organizaciones repetían sin cesar: el de que la España prodemocrática no era más que franquismo disfrazado.

En ese contexto, toda la oposición política vasca era *pronacionalista* –incluidas las fuerzas de la izquierda obrerista de ámbito español, como el PSOE y el Partido

Comunista de Euskadi- porque ya hemos analizado cómo el universo simbólico soberanista y la aspiración de autogobierno se identificaban con antifranquismo. Las casi cuatro décadas de Dictadura habían dejado demasiadas consecuencias. Y, entre ellas, la desaparición en el País Vasco –como en casi toda España- de una izquierda republicana que tuviera una desacomplejada identidad nacionalista española, como sí existió, por ejemplo, hasta la Guerra Civil.

El franquismo había desvirtuado por completo el espectro sociopolítico vasco. Incluso la derecha tradicionalista –no nacionalista- estaba profundamente debilitada, muy especialmente en las zonas de mayoría euskaldún (vascoparlante). Y aunque se vinculara al Régimen, una buena parte de sus antiguos seguidores –quienes apoyaron al requeté en 1936-, se sentían traicionados por el franquismo debido a la pérdida de los conciertos económicos en Vizcaya y Guipúzcoa en 1937, al ninguneo a las reclamaciones de reintegración foral durante toda la Dictadura y al acoso de la lengua propia.

España, no se olvide, era como ente sentimental algo que no movilizaba nada a la salida del franquismo. Al revés. Identificada con la reciente página negra de nuestra historia, por el monopolio que de lo nacional había hecho el Régimen, resultaba difícil desarrollar un sentimiento afectivo hacia la *patria mayor* y sus símbolos, en Euskadi y en cualquier otro territorio, aunque, lógicamente, mucho más complicado aún allí donde había identidades nacionales alternativas a la española. Hasta tal punto esto era así que, como hemos visto en el capítulo correspondiente, cuando en Navarra la derecha heredera del tradicionalismo empezó a agitar la bandera del antivasquismo para oponerse a la integración en el País Vasco, no lo hizo abrazado a los símbolos de España, sino a los de la Comunidad Foral, que hasta ese momento –incluida su bandera- apenas habían despertado una emoción movilizadora. Tan es así que el *problema vasco* dio origen en plena Transición al *problema navarro*, como lo definen algunos historiadores.

Estamos hablando de una etapa de altísima movilización social, tanto para exigir demandas políticas como laborales. Vizcaya y Guipúzcoa eran las dos provincias más industrializadas de España y desde los años sesenta mantenían una fortísima conflictividad y las tasas más altas de huelgas. La movilización y la conflictividad sociolaboral se dispararon aún más a la muerte de Franco. Y ese clima en las calles

vascas también fue aprovechado por una organización como ETA, cuya estrategia pasaba justamente por la ultramovilización ciudadana.

En plena dicotomía franquismo/antifranquismo, muchos inmigrantes procedentes de otros territorios de España -tachados de *maquetos*-, generalmente obreros, asumieron el lenguaje y los símbolos nacionalistas como una vía más de integración y como una válvula de rechazo hacia un Estado que no respondía a sus demandas.

En la segunda etapa a la que antes aludíamos, la que se fue desarrollando desde 1978, la dicotomía franquismo/antifranquismo se sustituyó paulatinamente por otra: nacionalismo/no nacionalismo. La aprobación de la Constitución, que ya no dejaba lugar a dudas de que en España la reforma política conducía a una democracia efectiva, y la asunción activa de la vía reformista por parte de partidos de implantación nacional como el PSOE o el PCE, provocaron un realineamiento que, en Euskadi, distinguía ya con claridad a las fuerzas nacionalistas de las que no lo eran, tachadas de *sucurselistas* y *españolistas*. Fue entonces, por ejemplo, cuando comenzó la definitiva separación de estos partidos de las fuerzas *abertzales* englobadas en la KAS. El realineamiento ideológico era inevitable en un nuevo escenario. Para socialistas y comunistas resultó traumático en tanto en cuanto les costó mucho hacerse entender entre sus electorados y sufrieron importantes reveses en las urnas.

El PSOE de Euskadi, en concreto, pagó todos los peajes que se podían pagar: la asunción de la reforma española, que le convertía de pronto en “cómplice” de antiguas figuras del franquismo, empezando por el propio Suárez; la rebaja de los postulados vasquistas –enterrando para siempre la defensa del derecho de autodeterminación-; y, de propina, la decepción que a la altura de 1978 provocó una *preautonomía cosmética* que los socialistas capitaneaban al frente del Consejo General Vasco –Ramón Rubial era su presidente-, sin competencias por un evidente *boicot* gubernamental. El Ejecutivo de UCD se resistió a iniciar el traspaso de atribuciones de autogobierno básicas, muy especialmente la de la policía autónoma, una medida que en aquel momento de tanta crispación social y violencia hubiera contribuido notablemente a la estrategia de pacificación, algo en lo que coincidía toda la oposición, y que se confirmó desde 1981 cuando la Ertzaintza comenzó a sustituir a la Guardia Civil y a la Policía Nacional en las calles y carreteras de Euskadi, siendo muy bien acogida por la gran mayoría de la población.

Las reivindicaciones políticas vascas seguían sin atenderse; cuajó la idea de que la Constitución no satisfacía las principales demandas de Euskadi; la represión policial no cesaba; la crisis económica empezó a causar estragos en las provincias vascas... Y, al contrario de lo que le sucedió al PSOE, el PNV logró capitalizar buena parte del descontento social hacia un posibilismo ambiguo que culminaría en el Estatuto de Guernica.

La diferenciación de estas dos etapas que acabamos de describir nos ayuda a comprender el escenario en el que transcurrió la Transición en Euskadi. Cuatro años especialmente convulsos en los que, como hemos pretendido verificar con esta tesis, lejos de *arreglarse*, se perpetuó el *problema vasco*, aunque la implementación del régimen foral y autonómico supusiera, finalmente, una cierta vía de encauzamiento institucional.

A modo de conclusiones fundamentales de nuestra investigación, exponemos a continuación qué circunstancias y factores explican que ello sucediera.

La raíz histórica: del problema foral al nacional

Como hemos visto, el origen de una embrionaria identidad vasca habría que situarlo entre los siglos XV y XVII, cuando se asentaron y desarrollaron de un modo codificado los Fueros de los distintos territorios, en el seno de la Monarquía hispánica. En una sociedad de privilegios como era aquella, las prerrogativas que los Fueros otorgaban a los habitantes vascongados, entre los que destacaba la hidalguía universal, traducida de modo concreto en exenciones fiscales y militares o en un acceso primado al cuerpo burocrático del Reino, fueron generando con el tiempo un sentimiento étnico de singularidad, impulsado sobre todo por los apologetas del sistema foral. Ya había allí un hecho claramente diferencial respecto a los habitantes de otros lugares de la Monarquía, por emplear la expresión moderna. Aunque durante siglos esa conciencia identitaria vascongada en modo alguno chocó con la pertenencia a lo que se daba en llamar una “patria mayor”. Subrayemos que la idea de España como nación política no surgiría hasta el siglo XIX, con las Cortes de Cádiz, y el nacionalismo vasco no aparecería en escena hasta finales de aquella centuria.

En el siglo XVIII, con la nueva dinastía de los Borbones, los territorios integrados en la Corona de Aragón perdieron sus Fueros y quedaron sometidos al centralismo de *nueva planta*. Pero las provincias vascongadas y el Reino de Navarra los conservaron al haber apoyado a Felipe V en la Guerra de Sucesión. Ello profundizó todavía más la brecha de privilegio y de diferencialidad que representaban. E incluso tras las mencionadas Cortes de Cádiz y la Constitución de 1812, los Fueros vascos sobrevivieron, aunque reformados, pese a los esfuerzos unificadores y centralizadores desarrollados por el nuevo régimen liberal.

Sólo después de la Segunda Guerra Carlista, en 1876 las autoridades españolas decretaron la abolición foral, salvo en Navarra, donde se respetó la Ley Paccionada de 1841 que ya había modificado y establecido su sistema peculiar. Para entonces, existían ya claramente una conciencia identitaria vasca, heredera del etnicismo foral, y un conflicto político, el protagonizado por el pujante movimiento foralista que se radicalizó tras la mencionada abolición de 1876. Poco tiempo después los seguidores del nacionalismo aranista tratarían de contraponer como irreconciliable esa identidad vasca con la identidad nacional española. La abolición foral produjo un *problema vasco* que, con Sabino Arana se convirtió en un conflicto de identidades nacionales, y que, sometido a profundas modulaciones, llega hasta nuestros días.

Pese al antiespañolismo inicial de los primeros seguidores del Partido Nacionalista Vasco, este partido demostraría un alma claramente posibilista y buscaría, durante la Segunda República, la inserción de Euskadi -neologismo que había inventado Sabino Arana- en la estructura estatal española a través de la autonomía. Pero la competencia entre las dos identidades nacionales, vasca y española, sin que ninguna de las dos fuera lo suficientemente hegemónica sobre la otra, era ya en aquellos años treinta del siglo XX una realidad política, igual que lo sigue siendo hoy, tantas décadas después.

Fue la Dictadura franquista la que debilitó en buena medida la identidad española en Euskadi. El tradicionalismo vasconavarro, *vasquista* en lo foral pero *españolista* en el sentimiento identitario nacional, tenía un fuerte arraigo en buena parte del País Vasco a la altura de 1936, igual que en Navarra. Su peso era grande desde luego en Álava o en la Comunidad Foral, pero también, por ejemplo, en zonas altamente euskaldunizadas de Guipúzcoa o del norte navarro dominadas hoy por la izquierda *abertzale*. Y ese tradicionalismo, no lo olvidemos, que luchó en el bando franquista durante la Guerra

Civil, no tardaría en sentirse traicionado profundamente por un régimen que en 1937 acabó con los conciertos económicos de Vizcaya y Guipúzcoa, y que incluso persiguió la lengua de buena parte de los combatientes del requeté. La represión y la política uniformadora de la Dictadura no sólo no borraron el sentimiento identitario diferencial en las antiguas provincias forales, sino que lo agrandaron.

La represión, la falta de libertades y el intento –frustrado– de acabar con las principales expresiones de la identidad vasquistapermitieron que, a la muerte de Franco, como hemos visto, los símbolos y el lenguaje propios del nacionalismo fueran hegemónicos en el espacio público, dominado por el antifranquismo. Y, por oposición al Régimen, fuerzas como el PSE-PSOE o el PCE de Euskadiacentuaron su perfil vasquista.Recordemos que hasta 1978 los dirigentes socialistas reivindicarían el derecho de autodeterminación, por mencionar un ejemplo. Incluso la masiva población de trabajadores inmigrantes asimiló enseguida un lenguaje político movilizador netamente nacionalista, en el que destacaban los eslóganes, casi siempre en euskera (“*presoak, kalera*”, “*txakurrak, kampa*...”), pero inteligibles para todos.

El viejo *problema vasco*, agravado por el franquismo, estaba ahí al inicio de la Transición. Era una realidad innegable. Sin embargo, como hemos reflejado a lo largo de las páginas, ni todos los actores políticos principales comprendieron la verdadera naturaleza del mismo(por tanto, difícilmente podían ser capaces de darle solución) ni todas las decisiones que se adoptaron aquellos años contribuyeron a reforzar la legitimidad que el nuevo Estado democrático necesitaba en Euskadi y Navarra. Al contrario, hubo muchas decisiones contraproducentes.

La incomprensión del problema por los Gobiernos españoles

Dos son las actitudes globales más graves, atribuibles a los sucesivos Gobiernos de España (de Arias Navarro y de Suárez), de las que se derivaría una estrategia plagada de errores concretos, que después señalaremos más detenidamente:

Primera.- La incapacidad para distinguir entre el problema de naturaleza política y el problema de violencia terrorista en un momento inicial, especialmente decisivo, en el que se consideró que el *problema vasco* era un asunto de orden

público que cabía resolver casi exclusivamente a través de una respuesta policial.

Segunda.- La negativa a abordar, posteriormente, a lo largo de gran parte de la Transición, el *problema vasco* -junto al catalán- como un hecho diferencial en la realidad política española. Por el contrario, muchos dirigentes pretendieron diluir la muy singular problemática vasca en la general de todo el país en el proceso de institucionalización desde una Dictadura a la Democracia.

Todo el proceso político de la Transición en el País Vasco se enmarca dentro de un proceso histórico mucho más largo, como acabamos de ver, que cristalizó desde finales del siglo XIX en la competencia entre dos identidades nacionales/nacionalistas. Los errores y miopía en Madrid respecto al *problema vasco* fueron determinantes para que el proceso desembocara en el triunfo del nacionalismo que se hizo hegemónico en el espacio político.

Faltó comprensión del *problema*, visión de mayor alcance y la audacia política que la situación requería. En un proceso de transición como aquél, los tiempos resultan decisivos. Su buen o mal manejo por parte de las élites gobernantes, ante el empuje y capacidad movilizadora de los grupos opositores, es clave para mantener las riendas de la situación o, por el contrario, caer en un cierto descontrol. En el caso que nos ocupa, el primer Gobierno de la Monarquía, el del presidente Arias Navarro, fue nefasto para afrontar el *problema vasco*.

Ni aquel Ejecutivo podía acometer las reformas políticas urgentes que España reclamaba ni comprendía qué estaba sucediendo en aquellas “tierras vascongadas”. No se entendió desde Madrid hasta qué punto habían calado las demandas de autogobierno y el alcance real del rechazo tan profundo que generaba el Estado en la mayoría de la ciudadanía. Si el autoritarismo de la Dictadura había mantenido cerrada la olla a presión -aunque cada vez se escapaba más vapor-, la misma muerte de Franco sirvió para destapar la *caja de Pandora* y ni siquiera la pervivencia de las estructuras represivas del régimen pudieron impedir el inmediato estallido social en las calles vascas.

La perspectiva histórica nos permite ver con claridad cuán necesarias eran medidas urgentes de choque desde Madrid, gestos rápidos, inmediatos, audaces, que hubiesen permitido a los ciudadanos –en su mayoría no nacionalistas, como nos indican las

encuestas y los primeros resultados electorales- creer que de verdad el cambio era posible, que una transición hacia la democracia estaba en marcha.

Nada de eso ocurrió. Los siete meses del Gobierno de Arias Navarro fueron un valiosísimo tiempo perdido en el que no se abrió la mano ante ninguna de las exigencias ciudadanas –amnistía o despenalización de la ikurriña, por poner dos ejemplos- y, además, se recrudeció la represión policial. Se vivieron episodios tan dramáticos como los Sucesos de Vitoria o los de Montejurra, que hemos abordado con detenimiento en el capítulo correspondiente. El impacto entre la ciudadanía vasca fue enorme. Y el Estado sufrió un daño en su ya crónica deslegitimación del que le costaría muchos esfuerzos empezar a recuperarse.

El *problema vasco* se agravó entonces, pese a que algunas destacadas figuras en los márgenes del Régimen, incluyendo buena parte de las autoridades franquistas vascas, alertaban del peligro y reclamaban un nuevo paradigma para afrontarlo. En ese periodo incluso la derecha vasca no nacionalista, como ya había hecho sin éxito durante la Dictadura, trató de enarbolar ante las autoridades españolas la bandera foral como vía para el ansiado arreglo del *problema vasco*. Su intento chocó con la miopía de un Régimen que pretendía seguir siendo el franquismo sin Franco, y que ni sabía ni quería saber de supuestos hechos diferenciales ni estaba dispuesto a imaginar un País Vasco como entidad política.

Y es que el primer gran error del régimen predemocrático español, síntoma evidente de la miopía respecto al País Vasco, fue tardar demasiado en darse cuenta de hasta qué punto se había instalado en el conjunto de la sociedad el deseo de alcanzar algún tipo de autogobierno, y cómo cualquier solución institucional al *problema vasco* debía pasar obligatoriamente por contemplar a Euskadi como una unidad política. En ese sentido, la Comisión para el estudio de un Régimen especial para Vizcaya y Guipúzcoa que promovió el Gobierno a principios de 1976 era un parche destinado al fracaso. Era una solución cosmética demasiado pueril. Y nos lo dice todo sobre la incapacidad del Gobierno de Arias Navarro para ver o aceptar que el País Vasco (igual que Cataluña) era una realidad con marcadas peculiaridades y un fuerte sentimiento identitario, bien diferenciada de otras partes de España.

Los vascos demandaban autonomía para Euskadi (entonces, la inmensa mayoría de los ciudadanos de las tres provincias aspiraban a la unión con Navarra). E incluso una

reivindicación como la reintegración foral era asociada por la mayoría como una vía hacia el autogobierno, no como una aspiración tradicionalista provincial, tal como la veían algunos sectores de la derecha.

La idea de autonomía se había mantenido viva durante el franquismo y, a la muerte del dictador, se extendió con enorme rapidez entre buena parte de la población, incluyendo la izquierda no nacionalista que ya la había apoyado en 1936, entre otras cosas porque se asociaba con antifranquismo. Lo que ansiaban los vascos entonces, igual que en el resto de España, era libertad, cambio..., enterrar definitivamente la Dictadura. Y hemos visto cómo todo lo que olía a autonomía sonaba justamente a eso. En mucha mayor medida en Euskadi que en otros lugares debido a su realidad sociológica, que incluía la existencia desde la Guerra Civil de una derecha católica antifranquista (inexistente en otros territorios) y un gigantesco movimiento obrero, muy reivindicativo, que englobaba a muchos trabajadores inmigrantes, entre los que, pese a ser discriminados como *maquetos*, una importante proporción asumió el lenguaje y el acervo simbólico nacionalista, unos en una órbita más moderada, y otros en la más radical, de la izquierda *abertzale*.

Enfrente, los prebostes del Régimen, con una venda en los ojos, se empeñaban en dirigir un tratamiento focalizado hacia cada una de las provincias vascongadas, sin conferirles más rasgos compartidos que los apenas folclóricos, sin reconocerles su aspiración política unitaria.

La dimisión forzada de Arias Navarro y la designación de Adolfo Suárez como presidente del Gobierno marcaron de verdad el inicio de la Transición y permitieron empezar a avanzar al fin en las ineludibles reformas prodemocráticas en España. Pero a Suárez también le faltó una mayor comprensión del *problema vasco*. Tal vez si él o sus principales asesores hubieran entendido cuán profunda era su vertiente política y lo extendido que estaba el sentimiento identitario vasco habrían sido capaces de trazar una estrategia, un plan a seguir, algo que indudablemente faltó.

Sobre este punto, resulta necesario hacer una breve reflexión sobre las presiones a las que estuvo sometido Suárez, especialmente por parte de la cúpula del ejército, y que se suelen argüir para explicar o justificar cierta falta de audacia al afrontar el *problema vasco*. Es uno de los aspectos de la Transición que todavía hoy no ofrecen sino claroscuros. Está suficientemente documentado que el estamento militar recelaba de las

reivindicaciones vascas y que el recrudecimiento del terrorismo etarra provocó muchos deseos y planes de desestabilización en los cuarteles, hasta llegar al golpe de 1981. Pero no hay forma de saber hasta qué punto las presiones militares condicionaron la política vasca de los Gobiernos de Suárez. Él mismo declaró reiteradamente que no consentía ninguna presión de ese tipo. Y no faltan testimonios que nos llevan a pensar que el *ruido de sables* se esgrimía muchas veces como coartada para frenar ciertas demandas.

Los hechos nos llevan a concluir que al menos fue tan determinante como las presiones externas la falta de comprensión del *problema vasco* de Suárez y de su equipo en el modo en que lo abordaron. Alguien tan vinculado al Gobierno hasta 1978 como Miguel Herrero de Miñón sostiene que en torno a la presión militar se ha creado un mito agrandado por el tiempo, y achaca a la miopía sobre el País Vasco de Suárez y de algunos de sus *lugartenientes*, como el vicepresidente Abril, la falta de una mayor decisión política.⁹⁸¹

No es más que una opinión, aunque sea la de alguien que vivió en primera persona importantes discusiones al más alto nivel sobre Euskadi entre 1976 y 1978. Pero otorgamos al testimonio gran interés porque la cronología de los hechos nos lleva a inferir que contiene una gran carga de razón. Por ejemplo –volveremos más adelante a ello–, en 1977 se esgrimieron presiones externas para no aprobar una amnistía total antes del *Aberri Eguna* –lo que hubiera tenido un valiosísimo efecto de cara a las primeras elecciones democráticas que se iban a celebrar–, y, sin embargo, sólo unas semanas después, tras una movilización ciudadana impresionante, varios atentados de ETA y la amenaza de toda la *izquierda abertzale* de boicotear los comicios, el Gobierno forzó al límite la máquina para excarcelar a todos los presos vascos, mediante la fórmula del extrañamiento. Deberemos concluir que seguían existiendo las mismas “presiones externas”. Y que, por tanto, el Gobierno se equivocó profundamente con su titubeo en la forma de actuar. Otro tanto cabría decir de la posibilidad de restaurar el Estatuto del 36, como medida de choque provisional, reclamada desde la muerte de Franco por todos los partidos de la oposición y que, en un momento dado, Suárez se llegó a plantear seriamente. Se suele decir que el ejército no hubiera transigido con ello, por cuanto hubiera supuesto una legitimación de la legalidad republicana. No tenemos forma de saberlo; ningún documento nos permite concluir nada en un sentido u otro. Pero si los

⁹⁸¹ Entrevista del autor a MIGUEL HERRERO DE MIÑÓN. 14-3-2016.

militares transigieron con la legalización del Partido Comunista o con la restauración de la Generalitat provisional de Cataluña, en 1977, liderada por el republicano Josep Tarradellas, presidente en el exilio, dar por hecho así como así que el ejército era el freno para adoptar medidas políticas más audaces para afrontar el *problema vasco* no resulta demasiado plausible.

La política de Suárez respecto al *problema vasco* se caracterizó por la improvisación permanente, por la toma de decisiones a golpe de editoriales de periódicos o del impacto de tal o cual atentado etarra. Es paradójico, porque el presidente ha pasado a la historia, entre otras cosas, como el gobernante que concedió la plena autonomía al País Vasco, y los dirigentes del PNV, mucho tiempo después de que abandonara La Moncloa, premiaron y reconocieron públicamente sus esfuerzos. Sin embargo, el repaso exhaustivo de la hemeroteca y el análisis pormenorizado de las medidas que adoptó nos permiten afirmar que Suárez no tuvo una *política vasca* en el sentido de una estrategia elaborada, planificada, que midiera bien todos los riesgos y oportunidades, y que fuera eficaz para construir la legitimación del Estado en Euskadi. Al contrario, Suárez pecó de ingenuidad y de ciertas dosis de frivolidad, no se interesó por el trasfondo de la historia foral vasca y no pudo disimular una enorme sensación de desbordamiento ante las masivas movilizaciones ciudadanas, el creciente terrorismo y la exigencia masiva de unas demandas que le costaba comprender puesto que, como reflejan muchos de los testimonios recogidos en estas páginas, el presidente no entendió bien nunca qué era eso del *hecho diferencial*. Todo ello le llevó a que sus decisiones casi siempre parecieran arrancadas para tratar de frenar la escalada violenta o en *negociaciones de bazar* con el nacionalismo moderado, en el sentido de regateo escasamente planificado.

Como hemos enunciado ya, uno de los mayores errores de cálculo político en la Transición fue no atender el *problema vasco* desde la perspectiva del hecho diferencial. Ésta era la verdadera obsesión del nacionalismo. Hemos visto cómo el PNV inició la Transición con unas pretensiones muy posibilistas, que en modo alguno ponían en cuestión ni la integridad de España ni el mantenimiento de determinadas competencias exclusivas del Estado. Lo que reclamaban para afrontar la *cuestión vasca* era ese trato diferenciado.

Los Gobiernos de Suárez no supieron ver aquella oportunidad por más que algunos dirigentes del Régimen abogaran por ello. Se impusieron las tesis de quienes se negaban a actuar de un modo que supusiera agravio comparativo con las demás regiones de España. Y ello contaminó completamente el debate vasco y dificultó que se pudiera alcanzar el *arreglo*. Hoy son muchas las voces cualificadas que coinciden en que en la Transición se debieron buscar soluciones políticas para Cataluña y el País Vasco –y Navarra- de una forma diferenciada, en vez de tratar de diluir los problemas que generaba la fuerte demanda de autogobierno en estos territorios en un peculiar *café para todos*.

La falta de un abordaje previo y aislado del hecho diferencial vasco interfirió, además, en todo el proceso de elaboración de la Constitución y desembocó en una interminable, agotadora y, por momentos, surrealista negociación interpartita a cuenta de la Disposición Adicional vasca de la discordia. Que encima acabó siendo una *profecía autoincumplida*, valga el juego de palabras, porque si el Gobierno se había resistido a un tratamiento diferencial y privilegiado de Euskadi respecto al resto de España, qué mayor diferenciación se pudo producir que la de constitucionalizar sus derechos históricos forales, algo que no había sucedido en ninguna de las Constituciones españolas desde 1812.

Insistamos, pues, en que la incomprensión del trasfondo político del *problema vasco* y su identificación inicial con un problema de orden público, y la negativa después, durante mucho tiempo, a reconocer el hecho diferencial y abordarlo como tal, fueron los dos factores más graves que explican el enquistamiento del *problema vasco* en la Transición y que en buena medida provocaron que la hegemonía nacionalista en la esfera de lo simbólico se acompañara también de su rapidísima hegemonía en la esfera política, a la vez que los partidos políticos de ámbito español sufrían un enorme desgaste y un profundo debilitamiento electoral que llega hasta la actualidad.

Los errores derivados de la incomprensión gubernamental

De esos dos factores globales se derivaron las siguientes cuestiones concretas atribuibles a la responsabilidad gubernamental, con la consecuencia, insistimos, de perpetuar el *problema vasco*:

Brutal política de orden público y represión

En el régimen postfranquista se impuso inicialmente la tesis de que el terrorismo era un problema que podía ser extirpado con relativa facilidad, aumentando las medidas de fuerza. Manuel Fraga fue el máximo exponente de aquella política bajo el primer Ejecutivo de la Monarquía, como ministro de la Gobernación. Pero a aquellos dirigentes les fallaron todos los cálculos sobre el apoyo social con que contaba ETA y demostraron una gran ignorancia al minimizar el trasfondo que había propiciado el surgimiento y pervivencia de la banda.

Con la disparatada y brutal política policial y de orden público desplegada en Euskadi durante la Transición, rechazada por una gran mayoría de la ciudadanía vasca, independientemente de su ideología, el Estado español agrandó su deslegitimación y, lo que es peor, le hizo el *caldo gordo* a la banda terrorista, que perseguía, justamente, que se mantuviera la macabra estrategia de acción-represión-acción que había sido iniciada por ella en 1968, con la inestimable colaboración del régimen franquista. ETA estaba encantada con la *socialización del sufrimiento* y la indiscriminada represión policial.

La política de orden público fue el mayor error que cometió el Estado español en Euskadi durante la Transición. Sus consecuencias tardarían décadas en disiparse. Cabe preguntarse si tenía mucho margen de maniobra cualquier Gobierno en un país recién salido de la Dictadura, con unas estructuras policiales y militares franquistas, en un territorio como el País Vasco donde la violencia callejera y el terrorismo eran tan alarmantes. Aun así, es evidente que las directrices políticas en este terreno, tanto en la etapa de Arias Navarro como durante los mandatos de su sucesor, fueron desmesuradas y contraproducentes. Por no hablar del grave error que supuso que Suárez, que tanta audacia política demostró para algunas cosas, no acometiera una decidida reforma democratizadora de las fuerzas del Orden cambiando a sus mandos.

La enorme represión con la que se respondía a toda clase de manifestaciones en el País Vasco, muchas de carácter laboral, como ocurrió durante los dramáticos Sucesos de Vitoria, no se justifica en modo alguno. El reguero de muertos que dejó la desproporcionada actuación policial es una de las grandes manchas de la Transición.

También provocó deslegitimación del Estado la innegable connivencia de sectores próximos al poder y de muchos mandos policiales con los grupos ultraderechistas que sembraron el pánico en las calles, con absoluta impunidad. Sin perder de vista tampoco, claro está, que en aquella época parte de la Policía estaba incontrolada y no actuaba conforme a la obediencia a la cadena de mando; existían sectores que pretendían exacerbar la situación para favorecer o propiciar las condiciones para un golpe.

Ello incendió muchísimo más aún la situación. Provocó mayor rechazo a lo que representaban España y *lo español*. Y contribuyó no sólo a extender la percepción ciudadana de que la dictadura en Euskadi seguía viva, sino a arrinconar, con consecuencias políticas innegables, a todos aquellos sectores que, bien desde la izquierda, bien desde el centroderecha, defendían un proyecto de convivencia para los vascos dentro de una España democrática.

Excesiva tardanza en la despenalización del uso de la ikurriña

Una de las mayores evidencias de la falta de comprensión de los Gobiernos de la Transición respecto al *problema vasco* fue la cerrazón (hasta varios meses después del nombramiento de Suárez como presidente) de mantener la prohibición de la ikurriña, cuando otras enseñas regionales sí podían ondearse sin problema en aquellos mismos días.

Cuando se despenalizó al fin el uso de la bandera vasca era demasiado tarde para que fuera considerado un gesto reformista de buena voluntad de las autoridades españolas: la ikurriña se había convertido ya en un símbolo más contra el Estado, varias personas habían muerto estúpidamente por ella (entre ellos, algunos guardias civiles cuando trataban de retirarla de lugares públicos), y su uso se había generalizado en el espacio público de un modo impensable apenas unos meses antes.

Amnistía muy mal gestionada y, finalmente, arrancada

Si mal se gestionó la despenalización de la ikurriña, lo mismo cabe decir de la amnistía, otra de las grandes reivindicaciones en el periodo estudiado. El modo en que se aprobó, *por capítulos*, tras meses de multitudinarias protestas, con todo un rosario de

mueritos en las manifestaciones y una escalada de atentados, hizo que en Euskadi no se recibiera como una concesión generosa de la *nueva España* en vías democráticas para pasar página a su larga y negra historia reciente, sino, al contrario, como otra conquista que la presión fundamentalmente nacionalista arañaba a un Estado desbordado y sin proyecto ilusionante que ofrecer a los vascos. Recordemos –lo hemos reflejado en el capítulo correspondiente- que hasta un periódico tan conservador como *La Gaceta del Norte* editorializó desesperado por la tardanza gubernamental en conceder la amnistía, algo que disparó más que ninguna otra cosa la tensión en las calles vascas durante el primer año de Transición.

La amnistía total que barajó el primer Gobierno de Suárez en 1976 pudo ser una magnífica oportunidad para que el Estado tomara la iniciativa ante el *problema vasco* y redibujara el mapa sociopolítico de Euskadi en un momento en el que la izquierda *abertzale*, lejos de estar bien articulada, era aún una amalgama muy heterogénea de partidos con intereses y planteamientos muy distintos.

Y, ya que aquélla no se produjo, la excarcelación de todos los presos vascos antes del *Aberri Eguna* de 1977 (mes de abril), tal como planeó hacer Suárez, hubiera podido cambiar el rumbo político del País Vasco. Primero, porque hubiera supuesto una gran inyección de credibilidad a su proyecto reformista. Segundo, porque hubiera desactivado las masivas manifestaciones y campañas como la Marcha de la Libertad, que no hacían sino sumar a ciudadanos descontentos, cada vez más radicalizados. Y, tercero, fundamental, porque presumiblemente habría llevado a toda la izquierda *abertzale* a participar en las elecciones generales de junio. Era la condición prioritaria que KAS había puesto para concurrir a los comicios. Con todas las excarcelaciones realizadas en primavera, difícilmente se hubieran podido echar atrás los candidatos de LAIA y EHAS (germen de la futura Herri Batasuna). Su participación en las urnas habría contribuido a deslegitimar quizá la violencia etarra ante la expresión de la voluntad democrática del conjunto de la ciudadanía vasca. Y, en todo caso, habría permitido tener una radiografía exacta de su representación popular. Quién sabe si habrían seguido un camino paralelo del de EIA, que sí participó en aquellas primeras elecciones democráticas, dentro de la coalición Euskadiko Ezkerra.

Posición errática sobre la devolución de los conciertos a Guipúzcoa y Vizcaya

La devolución de los conciertos económicos fue una de las reivindicaciones más secundadas por los ciudadanos de Vizcaya y Guipúzcoa, en la que coincidían desde los nacionalistas a la propia UCD vasca o los partidos herederos del tradicionalismo. Incluso los socialistas, reticentes durante bastante tiempo, acabaron sumándose a la petición de su restablecimiento en ambas provincias. En cambio, en los sucesivos Gobiernos españoles el asunto provocó un rechazo mayoritario. Hasta el punto de que, como sabemos, el equipo de Suárez barajó seriamente incluso su supresión en Álava y Navarra.

La negativa a atender esta reclamación a lo largo de prácticamente todo el proceso de Transición le valió un indudable desgaste a Suárez en el País Vasco. Sin embargo, síntoma de nuevo de su falta de una clara estrategia para esta Comunidad, al PNV no le costó demasiado esfuerzo convencer al presidente, ya en 1979, de que la devolución de los conciertos era un requisito imprescindible para dar el visto bueno al Estatuto de Autonomía. Tras su aprobación, las antiguas *provincias traidoras* recuperaron sus conciertos, en 1981.

Era la misma historia repetida hasta la saciedad con casi todas las reivindicaciones de la oposición vasca durante la Transición: de entrada, y durante mucho tiempo, oposición frontal del Gobierno a cada una de ellas. Y, al cabo de un tiempo, pero tras muchas manifestaciones, atentados, disturbios, represión indiscriminada y ensanchamiento de la base electoral nacionalista..., su aprobación, una tras otra.

El Estado español siempre a remolque, ofreciendo una imagen de falta de proyecto político para Euskadi y de ser arrastrado por la inercia de los graves acontecimientos. Por ello, los esfuerzos de los sucesivos Gobiernos no se tradujeron apenas en respaldo y aceptación ciudadanos.

Incapacidad gubernamental para tomar la iniciativa política y adoptar las medidas barajadas por el mismo Ejecutivo

Como hemos visto con detenimiento en este trabajo, los Gobiernos de Suárezbarajaron muchas medidas políticas con las que pretendían responder a la

insatisfacción social creciente; algunas fórmulas audaces que pudieron haber tenido una gran acogida y cambiado cierto curso de los acontecimientos. Sin embargo, una tras otra caían en saco roto por incapacidad gubernamental para tomar la iniciativa y por el constante titubeo ante la complicada estrategia de afrontar el hecho diferencial de la realidad política vasca sin querer reconocerlo.

Medidas como la oferta que llegó a hacer el Gobierno para la celebración de elecciones municipales exclusivamente en el País Vasco y Navarra en 1978 para acelerar así la democratización de las instituciones, una demanda casi unánime de partidos y ciudadanos. O como la barajada en 1977 de crear la figura de un gobernador civil general para el País Vasco con amplios poderes inspirado en los antiguos corregidores reales, a propuesta del conocido como Grupo de Alcaldes, cuando aún no se había empezado ni siquiera a discutir el régimen preautonómico. O como la reiterada toma en consideración a lo largo de toda la Transición de la restauración del Estatuto del 36, mediante Real Decreto, antes de que viera la luz el de Guernica, para acelerar así la puesta en marcha del autogobierno.

La falta de decisión gubernamental, la ausencia de iniciativa política en relación al caso vasco y la frustración ciudadana que también generaba el que se conocieran medidas barajadas en los despachos de Madrid que al final no tomaban cuerpo, es desde luego otro de los errores que explican por qué se perpetuó el *problema vasco* en el periodo estudiado.

Negociación fallida de la Disposición Adicional, que frustró la suma del PNV al consenso constitucional

Por su indudable alcance, uno de los mayores déficits de la Transición fue justamente que no se lograra que el PNV votara sí a la Constitución, máxime cuando está suficientemente documentado que es un falso mito -extendido años después por Xavier Arzalluz y otros dirigentes peneuvistas con especial protagonismo en aquel proceso- que el partido jamás hubiera votado afirmativamente la Carta Magna. Al contrario; se hicieron muchos esfuerzos durante meses de negociación extraparlamentaria porque era posible sumar al nacionalismo moderado al consenso constitucional. Y que finalmente no se consiguiera fue un *pecado primigenio* del que

luego se han derivado a lo largo de toda la democracia innumerables conflictos y tensiones, por más que el déficit de legitimidad que tuvo la Constitución en Euskadi – por la alta abstención en el referéndum- se paliara parcialmente poco después con la aprobación del Estatuto de Guernica.

Como hemos visto con detalle en el capítulo correspondiente, lo único que faltó para que el PNV votara sí a la Constitución es que UCD hubiera aceptado dar el visto bueno a un texto de la Disposición Adicional más ambiguo, como cualquiera de los que llegaron a aceptar los nacionalistas. La coalición gubernamental, presumiblemente no sin presiones del estamento militar, quiso impedir que se pudieran interpretar los derechos históricos como no sujetos a la Constitución y como demostración de soberanía originaria. En realidad, resultaba pueril por parte de UCD creer que una Disposición Adicional como la que finalmente fue aprobada iba a zanjar las interpretaciones sobre el alcance de los derechos históricos y los anhelos soberanistas. Y era tanto lo que la Democracia española hubiera ganado sumando al PNV al respaldo de su instrumento fundamental que merecía la pena correr algún riesgo político y demostrar suficiente audiencia. Como recuerda Herrero de Miñón:

“La Adicional 1ª de la Constitución y todo el grupo normativo que en torno a ella se organiza tiene una importancia capital. La tuvo en la Transición y la tiene de cara al futuro. (...) Y fue, a mi juicio, la incapacidad para explotar el *halo de emotividad* de las palabras de la norma lo que impidió obtener de tal disposición normativa más que un estéril conflicto de interpretaciones, la pacificación de un gran contencioso político”.⁹⁸²

No se entiende que el desacuerdo lo provocara un texto ambiguo sobre la naturaleza de los derechos históricos cuando lo realmente importante es que la Constitución los “recogía, respetaba y amparaba”. Además, con el sólo hecho de ampararlos, en contra de lo que sostuvo UCD para negarse a dar su brazo a torcer, se ha permitido toda clase de interpretaciones jurídicas. Sin ir más lejos, la que mantiene a día de hoy Herrero de Miñón, en este punto muy próximo a las tesis nacionalistas:

“Ante la Constitución, los Derechos Históricos son un *a priori material* caracterizado por la *pre y para constitucionalidad*. (...) Al no derivar de la Constitución, los Derechos

⁹⁸² HERRERO DE MIÑÓN, 1998, pp. 77 y 78.

Históricos, por ella amparados y reconocidos, son *inmunes ante la revisión constitucional*. (...)”.⁹⁸³

Recordemos que hasta en dos ocasiones se llegó a alcanzar un acuerdo entre los principales partidos y el PNV sobre la redacción de la fórmula de la Disposición Adicional, que de haberse mantenido habría llevado a los peneuvistas a votar sí a la Carta Magna. La primera vez, a mediados de julio de 1978, cuando UCD, PSOE y PNV aceptaron el texto propuesto por Peces-Barba. Y, la segunda, el 19 de julio, cuando los parlamentarios peneuvistas aceptaron una de las cuatro fórmulas redactadas por los parlamentarios ucedistas, con la mediación de Alfonso Guerra. En las dos ocasiones se pudo conseguir sumar al PNV al consenso constitucional. Y en las dos fue UCD la que se echó atrás, mostrando una actitud rayana en lo esperpéntico que hemos explicado con detalle en el capítulo correspondiente. La razón esgrimida por la coalición gubernamental fue que no podía aceptar un texto ambiguo que llevara a los nacionalistas a vincular los derechos históricos con una supuesta soberanía originaria. Y la razón implícita que se dejó traslucir era que el estamento militar no transigía con semejante ambigüedad.

El caso es que se perdió una oportunidad histórica. A UCD y PSOE les faltó capacidad para advertir a los peneuvistas deque el reconocimiento de los derechos forales quedaba subordinado al apoyo de todos a la Carta Magna. No podía ser que sólo los partidos de implantación nacional cedieran en sus principios, con el consiguiente desgaste político que ello conllevaba. El PNV estaba ante una enorme responsabilidad histórica y era necesario que la asumiera.

En este sentido, me parece especialmente interesante la siguiente reflexión de Mario Onaindia, que entonces militaba en Euskadiko Ezkerra:

“El Estado español ha ido reconociendo al pueblo vasco –a través de la Constitución y del Estatuto de Autonomía– a pesar de que muchos rasgos de esa identidad eran, no pocas veces, más nacionalistas que nacionalitarias o nacionales vascas, en el sentido de que eran rasgos que respondían más a reivindicaciones particulares del PNV que a planteamientos compartidos por todas las fuerzas políticas. Por todo esto, el PNV vivió el proceso constituyente y estatutario como un reconocimiento y aceptación por parte del Estado de sus postulados políticos e ideológicos partidarios. Así, en el debate

⁹⁸³ HERRERO DE MIÑÓN, 1998, p. 86.

constitucional, el PNV logró que los constituyentes aceptaran la existencia de unos derechos históricos, que la Constitución dice ‘respetar y amparar’ en la Disposición Adicional primera, lo cual es acorde con la tradición de casi todas las ideologías de Euskadi, tanto de derecha como de izquierda. Pero no sólo eso, sino que la Carta Magna acepta planteamientos historicistas del PNV de la reivindicación del autogobierno cuando se aviene a derogar las leyes abolicionistas de 1876, de 1842 e incluso de 1839. (...) ¿Cómo es posible que el esfuerzo hecho por los constituyentes, que en un gesto sin precedentes en la historia no sólo del constitucionalismo español sino mundial trataran de corregir errores cometidos por el Estado español respecto al pueblo vasco hace más de un siglo, tenga una respuesta tan mezquina por parte del nacionalismo vasco?”⁹⁸⁴

El episodio de la interminable negociación de la Disposición Adicional durante la elaboración de la Constitución dejó otra consecuencia que no se debe pasar por alto. Se volvió a conceder al nacionalismo la *exclusiva* en la defensa de los supuestos derechos vascos y de los instrumentos para su autogobierno. A pesar de que la defensa del sistema foral, como hemos visto, había sido compartida desde finales del siglo XIX por liberales, nacionalistas y carlistas, y ya en plena Transición por fuerzas tan dispares como la izquierda *abertzale*, la UCD vasca o la tradicionalista y franquista Unión Nacional Española de Gonzalo Fernández de la Mora, a la hora de la verdad los partidos de implantación nacional dejaron prácticamente solo al PNV defendiendo en el Congreso de los Diputados las reivindicaciones que, sin embargo, después se plasmarían en el Estatuto de Autonomía.

La Disposición Adicional y la derogación de las leyes abolicionistas se presentaron ante la opinión pública como una concesión al nacionalismo para atraerlo al consenso. Nunca como la aceptación real y consecuente por parte de UCD y PSOE de la especificidad vasca. Esta forma de actuar fue letal en Euskadi para las formaciones no nacionalistas. Si los parlamentarios de UCD en el País Vasco o en Navarra se declaraban tan defensores de los Fueros como lo hacían los del PNV, aunque desde planteamientos distintos, en línea de la interpretación de los liberales decimonónicos, ¿por qué en las Cortes españolas pareció que su amparo y respeto era una *concesión vergonzosa* para intentar lograr la pacificación del País Vasco? Si en Madrid se hubiera creído en los derechos históricos y los dirigentes de los partidos nacionales los hubieran

⁹⁸⁴ ONAINDIA, 2000, pp. 51 a 53.

defendido en la Cámara Baja como parte de la pluralidad territorial española, la legitimación del Estado en Euskadi habría encontrado más fácilmente su sendero.

Pese a que el consenso constitucional unánime no se logró, la necesidad de legitimar el régimen democrático en Euskadi llevó a que el propio Suárez se acabara volcando personalmente en una negociación bilateral con el PNV del Estatuto de Guernica. En el texto finalmente aprobado se recogieron casi todas las prerrogativas que implicaba el reconocimiento de los derechos forales. Para el PNV fue una jugada maestra ya que se presentó ante la opinión pública vasca como el principal artífice del autogobierno y no tuvo que pagar el coste político que le hubiera supuesto el apoyo explícito a la Constitución española.

Las cesiones principales llegaron de la otra parte. Baste recordar que, por ejemplo, como ya hemos subrayado antes, en 1978 y 1979, cuando se discutía el régimen de conciertos económicos, no eran pocas las voces que no sólo no contemplaban su devolución a Vizcaya y Guipúzcoa, sino que exigían la supresión de este “privilegio fiscal” en Álava y Navarra, que habían conservado durante la Dictadura. Incluso el PSOE de Euskadi puso pegos al primer borrador de Estatuto vasco confeccionado por el PNV porque creía que la extensión del concierto iba en contra de la necesaria solidaridad con el conjunto de España.

Es más: en la última sesión de la Cámara Alta en la que se aprobó la Constitución, el senador vasco, Gregorio Monreal Zia, de ESEI, que había encabezado la lista del Frente Autonómico por Guipúzcoa, subió a la tribuna para explicar su abstención y, afligido, lamentó que pese al “clamor del pueblo vasco por el restablecimiento de los conciertos económicos de Guipúzcoa y Vizcaya”, no se había hecho nada para suspender la “campaña anticonciertos” en los medios de comunicación⁹⁸⁵. Monreal coincidía así con parlamentarios del PNV que habían expresado que ya no las tenían todas consigo acerca que fuera a ser posible la recuperación de los conciertos.

Sólo unos meses después, ante la firme oposición de la UCD de Navarra a que se cuestionara el convenio en su Comunidad, y ante la creciente obsesión de Suárez por acabar con el *problema vasco* a medida que crecía la escalada de la violencia terrorista de ETA, el presidente accedió a su devolución en medio de la negociación del Estatuto

⁹⁸⁵ *Diario de Sesiones del Senado* (Pleno), 31 de octubre de 1978, p. 3405.

con Garaikoetxea sin mayores complicaciones. ¿Acaso no había sido una oportunidad perdida que el Gobierno no usara los conciertos, dentro de un marco de negociación de medidas más amplio, para convencer al PNV de que votara a favor de la Constitución?

Identificación casi exclusiva de lo vasco con lo nacionalista

Nos hemos referido antes a lo debilitada que estaba la idea de patria española al comienzo de la Transición. Y como el nacionalismo se identificaba con el antifranquismo gozaba de un plus de prestigio político y social. Ello, junto con la necesidad que tenía el Estado de legitimarse en Euskadi, ayuda a explicar que tanto la UCD como el PSOE en aquellos años concedieran un sobreprotagonismo al nacionalismo moderado que no se correspondía con su verdadera fuerza electoral. Y, por su parte, el PNV tuvo una extraordinaria habilidad para convertirse no ya en el actor central de la política vasca, sino para actuar y que le dejaran actuar prácticamente como el representante único de la misma en las negociaciones más trascendentales en Madrid.

Desde casi el inicio de la Transición, se identificó a Euskadi con el universo simbólico exclusivamente nacionalista. Así, en las Cortes se acostumbraba a aludir a “los vascos” para referirse a los parlamentarios nacionalistas, excluyéndose de tal etiqueta a los diputados y senadores de UCD, PSOE o AP igualmente vascos. El lenguaje casi nunca es inocente y los diputados peneuvistas decidieron bautizar a su grupo en el Congreso tras los comicios de 1977 como Minoría Vasca. Ello también contribuyó a que los partidos estatales perdieran protagonismo en Euskadi hasta nuestros días. La representación política lograda por PSOE, PP o IU en las provincias vascas siempre ha estado por debajo de la que parecía corresponderles a tenor del porcentaje de ciudadanos que no se autodefinía como nacionalista.

Otra de las causas fundamentales que llevaron a conceder tal sobrerrepresentación al nacionalismo fue la creencia de los partidos mayoritarios españoles, confundiendo *problema vasco* con terrorismo, de que, sumando al nacionalismo moderado a las instituciones democráticas, conseguirían la ansiada pacificación en Euskadi. La ecuación era, sin embargo, falaz, como no tardaría en verse.

Un adelanto electoral mal calculado que dio más peso al nacionalismo en la negociación del Estatuto y dejó en un plano casi testimonial a los socialistas

Un error de cálculo del presidente Suárez –muy presionado, eso sí, por el PSOE que, una vez aprobada la Constitución, tenía la esperanza de imponerse en las urnas- fue su decisión de convocar elecciones generales anticipadas para marzo de 1979, justo cuando se acaban de registrar en el Congreso los proyectos de Estatuto vasco y catalán, y tenía que dar comienzo su tramitación parlamentaria. No fueron pocas las voces que alertaron de que la situación política en Euskadi se había recrudecido tanto en cuestión de meses que presumiblemente las urnas castigarían a los partidos que estaban apostando por la reforma y primarían a las fuerzas nacionalistas, en especial a la izquierda *abertzale*. Y así sucedió.

El varapalo sufrido en las urnas el 1 de marzo de 1979 por el PSE y la fuerte irrupción de Herri Batasuna reconfiguraron todo el mapa político. Fue, lógicamente, mucho más complicado después para el Estado afrontar la negociación de un Estatuto con una nueva mayoría nacionalista, que incluía a una coalición rupturista como HB que abominaba del sistema y apoyaba sin casi tapujos la violencia de ETAm, que haberlo hecho con la representación de partidos mucho más moderada que había salido de las elecciones de 1977. Y, de hecho, el resultado de marzo llevó al PNV a forzar la máquina en sus demandas, crecido por la nueva situación de presión al Gobierno, ya que sólo unos meses antes todos los dirigentes peneuvistas admitían en sus declaraciones públicas que no cabía esperar grandes resultados de la negociación estatutaria en Madrid.

El resultado de aquellos comicios, unido al sobreprotagonismo que los partidos de ámbito estatal venían otorgando al nacionalismo moderado, como hemos dicho antes, identificándolo con “lo vasco”, tuvieron una consecuencia especialmente importante: el hecho de que la última etapa de la elaboración del Estatuto de Guernica se redujera en la práctica a una negociación directa y bilateral entre el presidente Suárez y su equipo, y el presidente peneuvista, Carlos Garaikoetxea, y sus asesores. Fue el momento de la Transición en que más se visualizó al PNV como el *genuino* representante del pueblo vasco. Con los resultados de las elecciones de 1977, los socialistas no habrían podido ser marginados de esa mesa de negociación; pero en 1979 las cosas ya eran muy distintas. El PSE se quedó sin un protagonismo en la gestación del Estatuto de Guernica

que le hubiera sido de gran utilidad para recuperar impulso político en Euskadi. Con aquel sistema de negociación bilateral Gobierno-PNV en La Moncloa, Suárez se garantizó el acuerdo estatutario que tanta falta le hacía en aquel momento. Pero, a medio y largo plazo, lo que consiguió es que en el imaginario colectivo el Estatuto de Guernica se viera como la obra del PNV. Las consecuencias electorales han sido claras en todas las elecciones autonómicas desde 1980.

Déficit del Estado en Euskadi durante la Transición

El Estado, preso de su propia deslegitimación, tendió a replegarse de Euskadi de un modo que parecía dar cierta razón a aquellas fuerzas que tachaban a España de ser una *potencia ocupante*. En este sentido, hay cuestiones de carácter simbólico que no se pueden pasar por alto porque tienen una significación política enorme. Así, el presidente Suárez no se atrevió a visitar oficialmente el País Vasco hasta 1980 –antes de esa fecha, apenas recaló unas horas en Bilbao en febrero de 1979 para protagonizar un acto en campaña electoral-. Y tampoco se autorizó el primer viaje de los reyes a Euskadi hasta un año después, 1981. Suárez siempre trató de que la Corona no se significara en ninguna estrategia tendente a solucionar el caso vasco. Y cuando creyó conveniente que el monarca realizara su primera visita, como hemos visto, fue el PNV quien lo impidió, usándola como arma de negociación para arrancar al Gobierno sus demandas políticas.

Lo que nos interesa destacar es que, por unos motivos y por otros, durante la Transición se produjo un gran déficit de presencia del Estado en una de las partes del territorio español: el País Vasco. Y eso era algo que no pasaba desapercibido. Y que tendría consecuencias que a nadie se le escapan hasta nuestros días.

Subrayemos una vez más que el Estado fue siempre a remolque de los acontecimientos en Euskadi. Los sucesivos Gobiernos nunca llevaron la iniciativa. Al revés. Fue tanta la torpeza del poder que, por un lado, era incapaz de disimular hasta qué punto se sentía desbordado por una situación casi insurreccional en las calles, y, por otro, fue realizando a destiempo concesiones políticas con las que trataba de desactivar la violencia y de atraer a la oposición. Pero cada una de esas demandas logradas por los vascos (muchas, demasiado tarde) parecían arrancadas por la fuerza y, lo que es peor,

por la presión terrorista. De ese modo, el Estado no conseguía despojarse de su imagen de intransigencia y de desconexión con la realidad vasca, y los logros los rentabilizaba casi en exclusiva el nacionalismo político-social e incluso, y ahí está lo más terrible, la propia ETA. Son muchos los ejemplos, como hemos ido desgranando.

No es aventurado concluir que si los Gobiernos de Suárez, en vez de ir siempre a remolque sobre la *cuestión vasca*, hubiera tomado la iniciativa, como mínimo habrían generado confianza e ilusión en esa parte de la población que no se identificaba con las tesis nacionalistas y que demandaba gestos y pasos del Estado que confirmaran que las autoridades prodemocráticas de España tenían una visión de Euskadi distinta a las de la Dictadura. Decíamos en la Introducción que uno de los objetivos de esta investigación era determinar si el poder tuvo o no alternativas a las medidas que adoptó. Pues bien, está suficientemente documentado que personalidades del régimen con profundo conocimiento del caso vasco abogaron por que se adoptaran medidas valientes como la inmediata restauración de las instituciones forales o la jura de los Fueros en Guernica por el rey Juan Carlos, como habían hecho todos sus antecesores, lo que habría sido un gesto simbólico de extraordinario alcance.

Errores atribuibles al Partido Socialista

El PSOE vasco no supo hacer valer el peso que las urnas le confirieron al comienzo de la Transición, terminando desdibujado entre los intereses estratégicos del PSOE a nivel estatal y la falta de un proyecto alternativo al nacionalista, estructurado y seductor, en Euskadi.

Y, para colmo, los socialistas vascos cometieron algunos errores de tanto calado como su empeño de asumir la presidencia del primer Consejo General Vasco, un *caramelo envenenado* con duras consecuencias para el partido. Años después, sus máximos dirigentes, como Txiki Benegas, reconocerían el inmenso error que había supuesto dirigir un CGV vaciado de competencias que *achicharró* a los socialistas ante la opinión pública. De nuevo es tentador caer en la ucronía e imaginar cómo habrían sido las cosas en la política vasca si aquel primer régimen preautonómico lo hubiera pilotado el PNV, lo que le hubiera obligado a un ejercicio de máxima responsabilidad

política en el mismo año en que se tramitaba la Constitución. Nunca sabremos si los nacionalistas habrían sufrido en ese caso un castigo en las urnas como el que recibieron los socialistas vascos en 1979, reduciendo así su legitimidad para intervenir más activamente en la tramitación del Estatuto. Porque bueno hubiera sido en todo caso que el Estatuto de Guernica no se hubiera vinculado tan directamente con un partido en concreto, como ocurrió con el PNV.

La ambigüedad y falta de decisión de los socialistas respecto a Navarra fue otro de sus errores históricos. En este caso, el partido lo acabaría pagando tanto en las urnas vascas como en las navarras. Pero, además, por tratarse de uno de los asuntos claves del *problema vasco*, fue de especial gravedad la ambivalencia del PSOE para defender una postura decidida sobre la integración de Navarra en Euskadi, pese a que durante los primeros años de la Transición todos los dirigentes socialistas vascos apostaban claramente por la unión de las cuatro provincias, hasta el punto de que el socialismo navarro formaba parte del PSOE de Euskadi.

Los efectos de la estrategia del PNV durante la Transición

Es bastante evidente que el PNV hizo menos de lo que podía haber hecho para deslegitimar la violencia de ETA aquellos años.

Por otra parte, estamos de acuerdo con Ludger Mees cuando afirma que, con su actuación política, “complicó el proceso de implantación de la democracia” al tensar las negociaciones y sembrar dudas sobre la legitimidad del nuevo sistema en el País Vasco al no aceptar la Constitución. Aunque, como sostiene el profesor, “su dura estrategia negociadora permitió mantener el partido unido y evitar la huida masiva de votos al nacionalismo radical del entorno de ETA”⁹⁸⁶. El balanceo entre las dos almas históricas del partido, la más radical y la más posibilista, se tradujo en la apuesta por el Estatuto de Guernica y la construcción de la Euskadi autónoma, que, como hemos señalado, permitió el cauce legitimador de la democracia para una buena parte de los vascos y pudo frenar el ascenso del nacionalismo radical de la izquierda *abertzale*.

⁹⁸⁶ MEES, 2013, pp. 342 y 343.

La dramática existencia de ETA

Hemos dicho que el problema de ETA es parte del *problema vasco*, pero no es el *problema vasco*. Va de suyo, en todo caso, que la actividad criminal de la banda desestabilizó por completo la realidad sociopolítica vasca y, amén de provocar un inmenso dolor, exacerbó la propia naturaleza del *problema*.

Pero debemos reiterar que, hasta bien entrada la Transición, ETA no era percibida como una *banda asesina* por amplios sectores sociales, no sólo del País Vasco; antes al contrario, gozaba de apoyo social y de una comprensión por parte de las fuerzas opositoras incuestionables.

La existencia de ETA determinó la visión del *problema vasco* de los sucesivos Gobiernos y su actuación en una doble vertiente: la de su combate policial y la del intento de neutralizarla y de lograr la ansiada pacificación a través de la concesión de medidas políticas.

Sobre esto último, hemos recogido numerosos datos y opiniones que nos permiten concluir que muchas de las reivindicaciones de la oposición y de la ciudadanía vascas acabaron siendo satisfechas no como fruto de la transacción partidista legítima, sino por un desesperado convencimiento en el poder de que sólo así podía lograrse que ETA dejara de matar. Los hechos no tardarían en demostrar que se trataba de un razonamiento falso. Pero tan extendido estuvo entre la opinión pública el convencimiento de que la concesión de la amnistía, del Estatuto de Autonomía o de los conciertos económicos... provocarían la desintegración de la banda, que cuando todo aquello se logró y ETA, sin embargo, arreció su escalada de atentados, generó una profunda frustración en la inmensa mayoría de la ciudadanía y de la clase política de toda España, incluidas las del País Vasco. Aunque, indudablemente, ello se tradujo también en una creciente deslegitimación de la organización terrorista hasta nuestros días.

Auge del navarrismo como oposición al vasquismo y a la integración en Euskadi

La *cuestión navarra* fue –y sigue siendo a día de hoy- uno de los factores más importantes en el *problema vasco*. Como hemos explicado, al inicio de la Transición la mayoría de las fuerzas políticas de las provincias vascas y de la Comunidad Foral defendían la integración de ésta en Euskadi. Y, desde luego, para los nacionalistas –de todas las tendencias- la unión de las cuatro provincias fue durante la Transición una de las principales demandas políticas, como lo continúa siendo casi cuatro décadas después.

No olvidemos que para una buena parte del nacionalismo la solución definitiva del *problema vasco* pasaba por la unión cuatriprovincial (respecto a la unión del País Vasco francés siempre ha habido mayor pragmatismo), por la consecución del mayor grado de autogobierno y por el “derecho a decidir” de la ciudadanía vasca.

La unión de las provincias vascas y Navarra se defendía con idéntica convicción en los primeros años de la Transición por los partidos de izquierda de ámbito estatal como el PSOE y el PCE. E inicialmente el propio Gobierno de Adolfo Suárez no veía con malos ojos aquel planteamiento, que resultaba algo natural para muchos agentes políticos y sociales como la Iglesia española, tal como hemos reflejado en el capítulo correspondiente.

En las primeras elecciones democráticas tras la Dictadura, los comicios generales de 1977, los partidos que abogaban por la unión cuatriprovincial obtuvieron en Navarra en torno al 60% de los votos. Sin embargo, la enorme fragmentación partidista y los efectos de la Ley D’hont hicieron que, de los cinco escaños al Congreso en juego en la Comunidad Foral, tres recayeran en la UCD de Navarra, que rechazaba la integración en el País Vasco, y dos, en el PSOE –recordemos que entonces el PSOE navarro estaba integrado en el PSOE de Euskadi-.

La sobrerrepresentación que desde ese momento tuvo la UCD navarra marcó de forma decisiva toda la negociación entre el Gobierno y los parlamentarios vascos para la puesta en marcha, primero, de la preautonomía en Euskadi y, después, para tratar de dar solución al *contencioso vasco* en la Constitución y en el Estatuto de Guernica. Tras durísimos esfuerzos de diálogo, se aprobaron los mecanismos jurídicos que hubieran

permitido –y aún hoy en día lo permiten- la unión de Navarra y el País Vasco, si la mayoría parlamentaria de la Comunidad Foral así lo decidiese y, después, la mayoría de la ciudadanía navarra lo respaldara en un referéndum. Pero el modo en que se sucedieron las cosas durante la Transición y el cambio final de posición de los socialistas, al que antes nos hemos referido, hicieron que en el periodo estudiado se descartara la posibilidad de someter a consulta esta espinosa cuestión. Al final, como es sabido, la autonomía vasca echó a andar con las tres antiguas provincias vascongadas en solitario, y la Comunidad Foral, por su parte, profundizó en la senda de su propio autogobierno. Muchos sectores políticos y sociales en Euskadi vieron en la posibilidad frustrada de unión con Navarra la razón principal que impedía encontrar una solución duradera al *problema vasco*.

Pero hay que decir que, sobre todo a partir de 1977, se produjo un fenómeno en la Comunidad Foral de consolidación y exaltación de la identidad navarrista, en clara oposición al auge del vasquismo en Euskadi, que desde esa fecha ya hacía muy difícil pensar en la integración cuatriprovincial.

Los partidos directamente herederos del tradicionalismo en Navarra iniciaron una fuerte defensa del sistema foral propio, del universo simbólico del Antiguo Reino y de una tradición singular, como réplica a lo que el nacionalismo vasco estaba haciendo en Euskadi, que no tardó en encontrar gran eco social. En un momento en el que, como no nos cansaremos en repetir, la idea de España no resultaba movilizadora, los herederos del tradicionalismo navarro abrazaron con éxito la bandera del navarrismo. La propia enseña de la Comunidad Foral, que durante el franquismo no ondeaba prácticamente en sitio alguno, empezó a prodigarse en el espacio público en una denominada *guerra de banderas* frente a la ikurriña vasca. La UCD navarra logró movilizar con éxito a los sectores sociales del conservadurismo castellanoparlante católico. Las zonas vascoparlantes, sin embargo, viraron del tradicionalismo al *abertzalismo*, sobre todo radical. Y, con el giro final del PSOE, el navarrismo se extendió a otros sectores sociales de izquierda.

Muchos historiadores subrayan que el *problema vasco* tuvo su traducción en la Comunidad Foral en la Transición creando el *problema navarro*. Es éste desde luego uno de los factores determinantes imprescindibles para explicar y comprender por qué, como decimos, se perpetuó el *problema vasco* en la Transición.

La crisis económica, un factor coyuntural muy determinante

Debemos destacar que, sin la crisis económica, no se puede comprender en toda su dimensión cómo evolucionó y se recrudeció el *contencioso vasco*.

Se trata de un factor fundamental que tuvo una gran incidencia porque provocó una gran frustración social que vino a sumarse al malestar ciudadano preexistente por todas las razones que ya hemos expuesto. La enorme conflictividad obrera, que venía ya desde los últimos años del régimen franquista, y que como en toda España se multiplicó a partir de 1976, fue el perfecto caldo de cultivo de la hipermovilización social de las calles vascas durante la Transición. Máxime cuando sobre todo desde 1978 la crisis económica golpeó los salarios reales y amenazó los puestos de trabajo. Ello contribuyó a que se radicalizaran algunas posiciones. Sin ir más lejos, parte del éxito electoral de Herri Batasuna en su primera concurrencia en las urnas se debió al malestar de las clases obreras que vieron en la coalición *abertzale* una vía para expresar su rechazo a la vía reformista tal como se estaba acometiendo.

ETA y sus satélites políticos supieron recoger una parte importante del desencanto que la Transición produjo en un sector nada desdeñable de la ciudadanía. La crisis incrementó el malestar social y el desencanto que ya provocaba el hecho de que no hubiese habido “ruptura”, como muchos exigían al comienzo de la Transición, y ésta se hubiera sustituido por una “reforma” que no satisfacía a todos y que, además, muchos veían como una cesión demasiado grande a las élites identificadas con el régimen franquista. Ese desencanto se dio en toda España. Pero mientras que en casi todo el país el grueso de los partidos políticos fueron abandonando sus posiciones maximalistas a medida que la Transición avanzaba y acabaron sumándose al consenso constitucional – desde el PSOE hasta el PCE, pasando por formaciones comunistas más minoritarias y más radicales, como el Partido del Trabajo de España (PTE) o la Organización Revolucionaria de los Trabajadores (ORT), que también abogaron por el sí en el referéndum de la Carta Magna-, en el País Vasco ETA y las fuerzas de la izquierda *abertzale* mantuvieron la bandera rupturista, abogando por el *no* y cosechando un importante apoyo social.

Como hemos reflejado en el capítulo correspondiente, en 1979 la tasa de desempleo llegó al 10,6% en el conjunto de Euskadi, por encima de la media estatal. Una situación

que contrastaba con el escenario de pleno empleo del que había gozado la región hasta hacía bien poco, lo que había provocado la inmigración masiva de trabajadores de otras regiones de España a lo largo de toda la Dictadura.

Pero la crisis económica justo en el momento histórico de institucionalización democrática tuvo otro efecto de enorme trascendencia. El nacionalismo logró que la ciudadanía, de formamayoritaria, vinculara salida de la crisis, bienestar y mejora económica y laboral con el autogobierno. Se asentó la convicción de que cuanto mayor autonomía lograra Euskadi, mejor le iría a su economía. Ésa es una idea fuerza que llega hasta nuestros días, como confirman los estudios de opinión, y que ayuda a explicar por qué los resultados en las elecciones autonómicas vascas siempre ofrecen una prima tan grande a los partidos nacionalistas –a los que se sigue relacionando con el autogobierno– respecto a los de implantación estatal, a diferencia de lo que ocurre en los comicios generales.

Muchos ciudadanos de clase obrera, no autoidentificados como nacionalistas, otorgaron su confianza a las formaciones que sí lo eran convencidas de los beneficios en el terreno económico que reportaría el autogobierno. Y en este asunto el PNV, además, logró su mejor baza con la recuperación de los conciertos económicos para Vizcaya y Guipúzcoa, una conquista que pudo patrimonializar en exclusiva, una vez más por los errores políticos de sus rivales. La UCD, a pesar de que la filial vasca reclamó desde el principio su restauración, no pudo hacer nada para evitar que Suárez se negara a dar su brazo a torcer hasta ya aprobado el Estatuto de Guernica. La reclamación de los conciertos se convirtió así, durante toda la Transición, en una de las exigencias vascas no atendidas y en una importante arma política con la que el nacionalismo deslegitimaba al Estado. En cuanto al PSOE, aunque desde 1978 se sumara a todas las campañas por la recuperación del régimen concertado, ya no podía hacerse perdonar el hecho de que en los primeros años de la Transición se mostrara en contra de la devolución de lo que consideraba unos “privilegios” anacrónicos.

Como dijo en cierta ocasión Eduardo Galeano, “la Historia no camina en línea recta, está llena de contradicciones”. En el asunto que ha ocupado estas páginas es

indudable que esas contradicciones se produjeron y que la extraordinaria complejidad de las circunstancias en las que se produjo el tránsito de la Dictadura a la democracia no permitía avanzar en línea recta. Pese a todo, y sin obviar los errores y los aciertos que entonces se produjeron, la conclusión más positiva que nos deja la historia política de la Transición en Euskadi es que allí se sembraron algunas semillas que hoy, casi cuarenta años después, permiten una convivencia mejor. El *problema vasco* en el año 2016 se ciñe a coordenadas muchísimo menos dramáticas que las de entonces.

FUENTES DOCUMENTALES CONSULTADAS

Fuentes Archivísticas

Archivo de la Fundación Sabino Arana (AFSA)

Archivo de la Fundación Transición Española (AFTE)

Archivo de Marcelino Oreja Aguirre (AMOA): Depositado en el Archivo de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas

Fuentes Hemerográficas

Diario *El Correo español. El Pueblo Vasco*

Diario *El Alcázar*

Diario *Egin*

Diario *La Gaceta del Norte*

Diario *El País*

Diario *Informaciones*

Diario *El Mundo*

Diario *ABC*

Diario *Pueblo*

Diario *Deia*

Diario *El Pensamiento Navarro*

Diario *Diario de Navarra*

Periódico *La Hoja del Lunes de San Sebastián*

Revista *El Cultural*

Revista *AYER*

Fuentes Orales

- HERRERO DE MIÑÓN, Miguel (14-3-2016): Miembro de la Ponencia Constitucional por UCD
- LETAMENDIA, Francisco (11-3-2013): Ex diputado de EE y de HB
- MARCO TABAR, Alfredo (27-2-2016): Ex senador por Álava y ex parlamentario de la Asamblea Vasca preautonómica, de UCD
- MATURANA, José Antonio (21-11-2013): Ex consejero del CGV, del PSOE-PSEUNZUETA, Patxo (24-4-2015): Periodista. Ex miembro de ETA
- OREJA AGUIRRE, Marcelino (12-4-2016): Ex ministro de Asuntos Exteriores, de UCD
- PUJANA, Juan José (26-2-2016): Ex consejero del CGV, del PNV, y ex presidente del Parlamento vasco
- SOLCHAGA, Carlos (12-12-2012): Ex ministro de Economía, del PSOE

Publicaciones y Bibliografía

ABÁSOLO, J. A. (1987). *Vitoria. 3 de marzo. Metamorfosis de una ciudad*. Vitoria-Gasteiz, Diputación Foral de Álava

ÁGUILA, Juan José del (2001). *El TOP. La represión de la libertad (1963-1977)*. Barcelona, Ed. Planeta

ÁGUILA SÁNCHEZ, Miguel Ángel (2011). *Las treguas de ETA desde una perspectiva comprada*. Madrid, Ed. Visión Net

AGUIRRE, Rafael (1998). *El túnel vasco. Democracia, Iglesia y Terrorismo*. Alegia (Guipúzcoa), Ediciones Oria

ALFONSO X (2001). *General Estoria*. Primera parte: Génesis. Madrid, Fundación José Antonio de Castro

ALONSO OLEA, Eduardo J. (1995). *El concierto económico (1878-1937). Orígenes y Formación de un Derecho histórico*. Bilbao, Ed. Instituto Vasco de Administración Pública

ALONSO, Rogelio, Florencio DOMÍNGUEZ y Marcos GARCÍA REY (2010). *Vidas rotas: historia de los hombres, mujeres y niños víctimas de ETA*. Madrid, Escasa Calpe

ALBALADEJO, Manuel (1976). *Compendio de Derecho Civil*. Barcelona, Librería Bosch

ÁVAREZ CHILLIDA, Gonzalo (1998). “Monarquía y cambio democrático: reflexión sobre un debate historiográfico” en revista *Spagna contemporanea*. Número 13

ÁLVAREZ JUNCO, José (1994). “Movimientos sociales en España: del modelo tradicional a la modernidad postfranquista”, en Joseph GUSFIELD y Enrique LARAÑA RODRÍGUEZ-CABELLO (eds.). *Los nuevos movimientos sociales: de la ideología a la identidad*. Madrid, CIS

ÁLVAREZ JUNCO, José (2001). *Mater Dolorosa. La idea de España en el siglo XIX*. Madrid, Taurus

ÁLVAREZ JUNCO, José y Gregorio DE LA FUENTE MONGE (2013). “La evolución del relato histórico”, en José ALVAREZ JUNCO (coord.). *Las historias de España. Visiones del pasado y construcción de identidad*. Barcelona, Crítica/Marcial Pons (Colección Historia de España. Volumen 12)

ÁLVAREZ JUNCO, José (2016). *Dioses útiles. Naciones y nacionalismos*. Barcelona, Galaxia Gutenberg

AMIGO, Ángel (1978). *Pertur. ETA 71-76*. San Sebastián, Ed. Lur

ANASAGASTI, Iñaki (coord.) (1986). *Jesús María de Leizaola*. Vitoria, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco

ANASAGASTI, Iñaki (ed.) (1986b). *Julio Jauregui. Parlamentario y negociador vasco*. Bilbao, Ed. Alderdi-Partido Nacionalista Vasco

ANASAGASTI, Iñaki (2010). *Extraños en Madrid*. Barcelona, Ed. Flor del Viento

ANDRÉS, Juanjo de y José Antonio MAISUETXE (1980). *El movimiento ciudadano en Euskadi*, San Sebastián, Ed. Txertoa

Anuario de Euskal-Herria. 1978 (1987). Bilbao, Uña ediciones. Editorial Amigos del Libro Vasco

ARANA GOIRI, Sabino (1995). *La Patria de los Vascos*. Bilbao, R&b Ediciones

ARANZADI, Juan (1994). "Violencia etarra y etnicidad" en revista *AYER*. Número 13: Violencia y política en España. Madrid, Ed. Julio Aróstegui

ARANZADI, Juan (2000). *Milenarismo vasco. Edad de Oro, etnia y nativismo*(reed.). Madrid, Ed. Taurus

ARANZADI, Juan, Jon JUARISTI y Patxo UNZUETA (2000). *Auto de Terminación*. Madrid, Ed. El País Aguilar

AREILZA, José María (1977). *Diario de un ministro de la Monarquía*. Barcelona, Ed. Planeta

AREILZA, José María (1983). *Cuadernos de la Transición*. Barcelona, Ed. Planeta

ARETXAGA, Begoña (1988). *Los funerales en el nacionalismo vasco radical*. San Sebastián, Ed. La Primitiva Casa Baroja

ARÓSTEGUI, Julio (1995). *La investigación histórica: teoría y método*. Barcelona, Ed. Crítica

ARÓSTEGUI, Julio, Jordi CANAL y Eduardo G. CALLEJA (2003). *Las guerras carlistas. Hechos, hombres e ideas*. Madrid, Ed. La Esfera de los libros

ARTOLA, Miguel (2000). *Historia de Donostia-San Sebastián*. San Sebastián, Ed. Nerea

- ARZALLUZ, XABIER (1986). *Entre el Estado y la libertad*. Bilbao, Ed. Iparraguirre
- ARZALLUZ, XABIER: *Así fue* (2005). (Edición de Javier Ortiz). Madrid, Ed. Foca
- ATXAGA, Bernardo (1999). “De Euzkadi a Euskadi”, en Josetxo BERIAIN y Roger FERNÁNDEZ UBIETA (coords.). *La cuestión vasca. Claves de un conflicto cultural y político*. Barcelona, Proyecto A Ediciones
- AULESTIA, Kepa (1998). *Crónica de un delirio*. Madrid, Ed. Temas de Hoy
- AYESTARÁN LECUONA, J. A. y otros autores (1979). *Euskadi y el Estatuto de Autonomía*. San Sebastián, Ed. Erein
- AZURMENDI, Mikel (1998). *La herencia patriótica. La cultura del nacionalismo vasco*. Madrid, Ed. Taurus
- BABY, Sophie (2015). “Volver sobre la Inmaculada Transición. El mito de una transición pacífica en España”, en Marie-Claude CHAPUT y Julio PÉREZ SERRANO (eds.). *La transición española. Nuevos enfoques para un viejo debate*. Madrid, Biblioteca Nueva
- BARAIBAR ETXEBERRIA, Álvaro (2004). *Extraño federalismo. La vía navarra a la democracia (1973-1982)*. Madrid, Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales
- BAZÁN, Iñaki. “De los tiempos oscuros al esplendor foral (siglos V al XVI)” (2002), en Iñaki BAZÁN (dir.). *De Túbal a Aitor. Historia de Vasconia*. Madrid, Ed. La Esfera de los Libros
- BAZÁN, Francisco (2015). *Editorialismo electoral durante la Transición: La Vanguardia, El País y Diario 16*. Valladolid, Ediciones Universidad de Valladolid
- BENEGAS, Txiki (1984). *Euskadi: sin paz nada es posible*. Barcelona, Ed. Argos Vergara
- BLAS GUERRERO, Andrés de (1993). “El problema nacional-regional en la transición”, en José Félix TEZANOS, Ramón COTARELO y Andrés DE BLAS (eds.). *La transición democrática española*. Madrid, Ed. Sistema
- BLINKHORN, Martin (1979). *Carlismo y contrarrevolución en España. 1931-1939*. Barcelona, Ed. Crítica
- CABRERA, Mercedes (2015). *Jesús de Polanco (1929-2007). Capitán de empresas*. Barcelona, Ed. Galaxia Gutenberg

CALLEJA, José María (2006). *Algo habrá hecho: odio, muerte y miedo en Euskadi*. Pozuelo de Alarcón, Ed. Espasa

CAMPO VIDAL, Manuel (2012). *Adolfo Suárez. El presidente inesperado de la Transición*. Barcelona, Ed. RBA

CANAL, Jordi (2000). *El carlismo*. Madrid, Alianza Editorial

CARDONA ESCANERO, Gabriel (2007). “La transición militar antes del 23-F”, en Rafael QUIROSA-CHEYROUZE Y MUÑOZ (coord.). *Historia de la transición en España. Los inicios del proceso democratizador*. Madrid, Ed. Biblioteca Nueva

CARNICERO HERREROS, Carlos (2007). *La ciudad donde nunca pasa nada. Vitoria, 3 de marzo de 1976*. Bilbao, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco

CARO BAROJA, Julio (1971). *Los vascos*. Madrid, Ediciones Istmo

CARO BAROJA, Julio (2003). *El laberinto vasco*. Madrid, Ed. Caro Raggio

CARRERAS, Albert y Xavier TAFUNELL (coords.) (1989). *Estadísticas históricas de España. Siglos XIX y XX. Volumen 1*. Bilbao, Fundación BBVA

CARRERAS, Albert y Xavier TAFUNELL (2010). *Historia económica de la España contemporánea (1789-2009)*. Barcelona, Ed. Crítica

CARRILLO, Santiago (2008). *Memorias. El testimonio polémico de un protagonista relevante de nuestra transición*. Barcelona, Ed. Planeta

CASANELLAS, Pau (2014). *Morir matando. El franquismo ante la práctica armada. 1968-1977*. Madrid, Ed. Los Libros de la Catarata

CASANOVA, José (1994). “Las enseñanzas de la transición democrática en España”, en Manuel REDERO SAN ROMÁN (ed.). *AYER. Número 15: La Transición a la Democracia en España*. Madrid, Ed. Marcial Pons

CASQUETE, Jesús (2009). *En el nombre de Euskal Herria. La religión política del nacionalismo vasco radical*. Madrid, Ed. Tecnos

CASTELLS, Luis (2004). “La abolición de los Fueros vascos”, en *AYER. Número 52: La política en el reinado de Alfonso XIII*. Madrid, Ed. Marcial Pons

CASTELLS, Luis y Arturo CAJAL (eds.) (2009). *La autonomía vasca en la España contemporánea (1808-2008)*. Madrid, Ed. Marcial Pons

CASTELLS ARTECHE, Luis (2009). “El nuevo marco administrativo y la autonomía (1876-1923)”, en Luis CASTELLS y Arturo CAJAL (eds.). *La autonomía vasca en la España contemporánea (1808-2008)*. Madrid, Ed. Marcial Pons

CASTRO, Raimundo (1998). *Juan María Bandrés. Memorias para la paz*. Madrid, Ed. Hijos de Muley-Rubio

CELAYA IBARRA, Adrián (1982). “El régimen foral de Vizcaya”, en *Instituciones de la Comunidad Autónoma de Euskadi*. Zarauz, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno vasco

CHACÓN DELGADO, Pedro José (1984). *Espía en el País Vasco. La identidad maketa*. San Sebastián, Ed. Hiria

C-NÚÑEZ, Luis (1977). *La sociedad vasca actual*. San Sebastián, Ed. Txertoa

CORCUERA ATIENZA, Javier (1991). *Política y Derecho. La construcción de la Autonomía Vasca*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales

CORCUERA ATIENZA, Javier (1994). “Prólogo. De Guernica a Sarajevo, pasando por Burgos”, en Juan ARANZADI, Jon JUARISTI y Patxo UNZUETA. *Auto de Terminación: Raza, nación y violencia en el País Vasco*. Madrid, Ed. El País/Aguilar

CORCUERA ATIENZA, Javier (2001). *La patria de los vascos. Orígenes, ideología y organización del nacionalismo vasco (1876-1903)*. Madrid, Ed. Taurus

CORCUERA ATIENZA, Javier y Miguel Ángel García Herrera (2002). *La constitucionalización de los Derechos Históricos*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales

CORCUERA ATIENZA, Javier (2009). “El momento constituyente y la elaboración del Estatuto de Guernica. (1975-1979)”, en Luis CASTELLS y Arturo CAJAL (eds.) *La autonomía vasca en la España contemporánea (1808-2008)*. Madrid, Ed. Marcial Pons

CUBERO SÁNCHEZ, Joaquín (1996). “Montejurra 1976. Un intento de interpretación”, en Javier TUSELL y otros autores (eds.). *Historia de la transición y consolidación democrática en España*. Madrid, Ed. Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)

DE LA CUADRA, BONIFACIO y Soledad GALLEGO-DÍAZ (1981): *Del consenso al desencanto*. Madrid, Ed. Saltés

DE LA GRANJA, José Luis (1986). *Nacionalismo y II República en el País Vasco*. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).

DE LA GRANJA, José Luis (2002). “La República y la Guerra Civil”, en José Luis DE LA GRANJA y Santiago DE PABLO (coords.). *Historia del País Vasco y Navarra en el siglo XX*, Madrid, Biblioteca Nueva

DE LA GRANJA, José Luis (2003). *El siglo de Euskadi. El nacionalismo vasco en la España del siglo XX*. Madrid, Tecnos

DE LA GRANJA, José Luis (2010). “La cuestión vasca y España”, en *Revista de Libros*. Número 160. Abril

DEL CAMPO, Salustiano, Manuel NAVARRO y José Félix TEZANOS (1977). *La cuestión regional española*. Madrid, Ed. Cuadernos para el Diálogo

DELGADO, Julián (2005). *Los grises. Víctimas y verdugos del franquismo*. Madrid, Ed. Temas de Hoy

DELGADO AGUADO, Julián (2009). “Las Fuerzas Armadas y el terrorismo en la Transición”, en Gutmaro GÓMEZ BRAVO (coord.). *Conflicto y consenso en la transición española*. Madrid, Ed. Pablo Iglesias

DÍAZ DE DURANA ORTIZ DE URBINA, José Ramón (ed.) (1998). *La lucha de bandos en el País Vasco: de los parientes mayores a la hidalguía universal*. Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco

DOMÍNGUEZ IRIBARREN, Florencio (2000). “La violencia nacionalista de ETA”, en Santos JULIÁ (dir.). *Violencia política en la España del siglo XX*. Madrid, Grupo Santillana de Ediciones

EGAÑA, Iñaki y GIACOPUCCI, Giovanni (1992). *Los días de Argel: crónica de las conversaciones ETA-Gobierno español*. Tafalla (Navarra), Ed. Txalaparta

EGIDO, José Antonio (1993). *Viaje a la nada. Principio y fin de Euskadiko Ezkerra*. Tafalla, Ed. Txalaparta

El Partido Nacionalista Vasco ante la Constitución: historia y alcance de unas negociaciones (1978). San Sebastián, El Partido D.L.

ELORZA, Antonio (1978). *Ideologías del nacionalismo vasco*. San Sebastián, Ed. Haranburu-Altuna

ELORZA, Antonio (1995). Prólogo, en José María GARMENDIA. *Historia de ETA*(reed.), San Sebastián

ELORZA, Antonio (2013). “Comunismo y nacionalismo en la Transición (PCE y partidos comunistas de nacionalidad)”, en Rafael QUIROSA-CHEYROUZE Y MUÑOZ (ed.). *Los partidos en la Transición*. Madrid, Ed. Biblioteca Nueva

ESTEBAN, Jorge de y Luis LÓPEZ GUERRA (1979). *De la dictadura a la democracia (Diario político de un periodo constituyente)*. Madrid, Universidad Complutense.

ESTORNÉS ZUBIZARRETA, Idoia (1976). *Carlismo y abolición foral*. Zarauz, Ed. Auñamendi

ESTORNÉS ZUBIZARRETA, Idoia y José Manuel CASTELLS ARTETXE (1979). “Antecedentes estatutarios vascos”, en J. A. AYESTARAN y otros autores. *Euskadi y el Estatuto de Autonomía*. San Sebastián, Ed. Erein

ESTORNÉS ZUBIZARRETA, Idoia (2010). “Entre partido y sindicato. Eusko Langileen Alkartasuna-Solidaridad de Trabajadores Vascos (Movimiento Socialista de Euskadi, 1969-1976)”, en revista *Historia contemporánea*. Número 41

ETXABURU, Maite, Iñaki GARCÍA ARAMBARRI y Josu IBARGUTXI. “Itziarren semea (El hijo de Itziar): una historia irremplazable sobre el fin del franquismo”, en revista *Viento del Sur*. Número 105. Octubre 2009

Euskadi: El último estado de excepción de Franco (1975). París, Ed. Ruedo Ibérico

F. MONZÓN ALTOLAGUIRRE, Manuel y Santiago MATA (2014). *El sueño de la Transición. Los militares y los servicios de inteligencia que la hicieron posible*. Madrid, Ed. La Esfera de los Libros

FAJARDO SPÍNOLA, LUIS (2009). *¿Hacia otro modelo de Estado? Los socialistas y el Estado autonómico*. Cizur Menor (Navarra), Ed. Aranzadi

FERGUSON, Niall (1998). *Historia virtual. ¿Qué hubiera pasado si...?* Madrid, Ed. Taurus

FERNÁNDEZ ALBALADEJO, Pablo (1975). *La crisis del Antiguo Régimen en Guipúzcoa, 1766-1833; cambio económico e historia*. Madrid, Akal Editor

FERNÁNDEZ AMADOR, Mónica y Rafael QUIROSA-CHEYROUZE MUÑOZ (2015). “La Transición desde los municipios”, en Marie-Claude CHAPUT y Julio PÉREZ SERRANO (eds.). *La transición española. Nuevos enfoques para un viejo debate*. Madrid, Ed. Biblioteca Nueva

FERNÁNDEZ DE PINEDO, Emiliano (1974). *Crecimiento económico y transformaciones sociales del País Vasco 1100/1850*. Madrid, Siglo XXI de España Editores

FERNÁNDEZ SOLDEVILLA, Gaizka y Raúl LÓPEZ ROMO (2012). *Sangre, votos, manifestaciones: ETA y el nacionalismo vasco radical (1958-2011)*. Madrid, Ed. Tecnos

FUENTES QUINTANA, Enrique (2005). “El conflicto entre democracia y crisis económica: la respuesta de los Pactos de la Moncloa”, en Leopoldo CALVO-SOTELO y BUSTELO y otros autores. *Cinco lustros apenas: 25 años de economía y sociedad españolas*. Madrid, Ed. Marcial Pons

FUSI, Juan Pablo (1984). *El País Vasco. Pluralismo y nacionalidad*. Madrid, Alianza Editorial

FUSI, Juan Pablo (1998). “Política y nacionalidad”, en Fernando GARCÍA DE CORTÁZAR y Juan Pablo FUSI. *Política, nacionalidad e iglesia en el País Vasco*. San Sebastián, Ed. Txertoa

FUSI, Juan Pablo (2000). *España: la evolución de la identidad nacional*. Madrid, Temas de Hoy

GALLEGO DÍAZ, Soledad y Bonifacio DE LA CUADRA (1989). *Crónica secreta de la Constitución*. Madrid, Ed. Tecnos

GARAIKOETXEA, Carlos (2002). *Euskadi: la Transición inacabada. Memorias políticas*. Barcelona, Ed. Planeta

GARCÍA DE CORTÁZAR, Fernando, Manuel MONTERO, Juan M^a BETANZOS y Severino SÁNCHEZ (1986). *Historia de Álava*. Vol. 1. San Sebastián, Ed. Txertoa

GARCÍA DE CORTAZAR, Fernando, Manuel MONTERO y Juan M^a BETANZOS (1986b). *Historia de Álava*. Vol. 2. San Sebastián, Ed. Txertoa

GARCÍA DE CORTÁZAR, Fernando y Manuel MONTERO (1994). *Historia de Vizcaya*. San Sebastián, Ed. Txertoa

GARCÍA DE CORTÁZAR, Fernando y Manuel MONTERO (1995). *Historia contemporánea del País Vasco. De las Cortes de Cádiz a nuestros días*. San Sebastián, Ed. Txertoa

GARCÍA DE CORTÁZAR, Fernando (1998). “Iglesia vasca, religión y nacionalismo en el siglo XX”, en Fernando GARCÍA DE CORTÁZAR y Juan Pablo FUSI. *Política, nacionalidad e iglesia en el País Vasco*. San Sebastián, Ed. Txertoa

- GARMENDIA, José Antonio, Francisco PARRA LUNA y José Antonio PÉREZ AGOTE (1982). *Abertzales y vascos*. Madrid, Ed. Akal
- GARMENDIA, José María (1995). *Historia de ETA* (reed.). San Sebastián, Ed. R&B
- GAZTELU, J. (1915). *Los vascos y sus fueros*. San Sebastián, Imprenta de Martín Mena y C^ª
- GELLNER, Ernest (1988). *Naciones y Nacionalismo*. Madrid, Ed. Alianza Editorial
- GIDDENS, Anthony (2003). *La constitución de la sociedad: bases para la teoría de la estructuración*. Buenos Aires, Ed. Amorrortu
- GONZÁLEZ, Santiago (1998). “El periodismo durante la transición vasca”, en Javier UGARTE (ed.). *La transición en el País Vasco y España. Historia y memoria*. Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco
- GONZÁLEZ CALLEJA, Eduardo (2000). “El Estado ante la violencia”, en Santos Juliá (dir.). *Violencia política en la España del siglo XX*. Madrid, Grupo Santillana de Ediciones
- GONZÁLEZ CALLEJA, Eduardo (2003). *La violencia en la política. Perspectivas teóricas sobre el empleo deliberado de la fuerza en los conflictos de poder*. Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas
- GONZÁLEZ CALLEJA, Eduardo (2013). *El laboratorio del miedo. Una historia general del terrorismo*. Barcelona, Ed. Crítica
- GUERRA, Alfonso (2004). *Cuando el tiempo nos alcanza. Memorias (1940-1982)*. Madrid, Ed. Espasa Calpe
- GUEVARA, Emilio (1982). “La génesis del Estatuto”, en *Instituciones de la Comunidad Autónoma de Euskadi*. Zarauz, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno vasco
- GÜNTHER, Richard (1986). “El proceso constituyente español”, en *Revista de Estudios Políticos*. Número 49, Enero-febrero
- GURRUTXAGA, Ander (1990). *La refundación del nacionalismo vasco*. Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco
- HERNÁNDEZ, Abel (2014). *Secretos de la Transición*. Pozuelo de Alarcón (Madrid), Ed. Plaza y Valdés
- HERRERO DE MIÑÓN, Miguel (1993). *Memorias de estío*. Madrid, Ed. Temas de Hoy

- HERRERO DE MIÑÓN, Miguel (1998). *Derechos Históricos y Constitución*. Madrid, Ed. Taurus
- Historia del nacionalismo vasco. 1876-1979* (1994). *Cuadernos Sancho el Sabio*. Vitoria, Ed. Fundación Sancho el Sabio
- HIMMELFARB, Gertrude (1987). *The New History and the Old*. Cambridge, Harvard Univ. press
- HOWARD ROSS, Marc (1995). *La cultura del conflicto: las diferencias interculturales en la práctica del conflicto*. Barcelona, Ed. Paidós
- IBÁÑEZ ORTEGA, Norberto y José Antonio PÉREZ PÉREZ (2005). *Ormazábal. Biografía de un comunista vasco (1910-1982)*. Madrid, Ed. Latorre Literaria
- IGLESIAS, María Antonia (2009). *Memoria de Euskadi. La terapia de la verdad: todos lo cuentan todo*. Madrid, Ed. Santillana Aguilar.
- IZU BELLOSO, Miguel José (2001). *Navarra como problema. Nación y nacionalismo en Navarra*. Madrid, Ed. Biblioteca Nueva
- JAIME JIMÉNEZ, Oscar (2001). *Policía, terrorismo y cambio político en España, 1976-1996*. Valencia, Ed. Tirant Lo Blanch
- JÁUREGUI, Ramón (2007). “Balance de una apuesta democrática”, en *Jornada sobre el constitucionalismo vasco*. Vitoria, Ed. Asociación Ciudadanía y Libertad
- JUARISTI, Jon (1988). *El linaje de Aitor. La invención de la tradición vasca*. Madrid, Ed. Taurus
- JUARISTI, Jon (1994). “Un cadáver en el jardín”, en Juan ARANZADI, Jon JUARISTI y Patxo UNZUETA. *Auto de Terminación: Raza, nación y violencia en el País Vasco*. Madrid, Ed. El País/Aguilar
- JULIÁ, Santos, Javier PRADERA y Joaquín PRIETO (coords.) (1996). *Memoria de la Transición*. Madrid, Ed. Taurus
- LAÍNZ FERNÁNDEZ, Jesús (2004). *Adiós, España: Verdad y mentiras de los nacionalismos*. Madrid, Ed. Encuentro
- LAMARCA, Iñigo (1991). “El sistema de distribución de competencias”, en *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco. Tomo II*. Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública

LAMELAS, Antonio (2004). *La Transición en Abril. Biografía política de Fernando Abril Martorell*. Barcelona, Ed. Ariel

LARRÍNAGA RODRÍGUEZ, Carlos (2005). “La formación de una sociedad industrial”, en Pedro BARRUSO BARÉS y José Ángel LEMA PUEYO (coords.). *Historia del País Vasco. Edad contemporánea*. San Sebastián, Ed. Hiria

LETAMENDIA BELZUNCE, Francisco (1978). *Denuncia en el Parlamento. Ortzi*. San Sebastián, Ed. Txertoa

LINZ, Juan, Manuel GÓMEZ REINO, Darío VILA y Francisco A. ORIZO (1981). *Atlas electoral del País Vasco y Navarra*. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas

LINZ, Juan José (1986). *Conflicto en Euskadi*. Madrid, Espasa-Calpe

LISBONA, José Antonio (2002). *España-Israel. Historia de unas relaciones secretas*. Madrid, Ed. Temas de Hoy

LLERA, F. J. (1994). *Los vascos y la política. El proceso político vasco: elecciones, partidos, opinión pública y legitimación en el País Vasco*. Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco

LÓPEZ-IBOR ALIÑO, Marta (1984). “El señorío apartado de la Cofradía de Arriaga y la incorporación de la Tierra de Álava a la Corona de Castilla en 1332”, en Revista *En la España Medieval*. Volumen 4. Madrid, Universidad Complutense de Madrid

LÓPEZ PÉREZ, Susana (1984). *La prensa diaria de la Comunidad Autónoma del País Vasco durante la Transición y la Democracia (1975-1983)*. Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco

LÓPEZ ROMO, Raúl (2011). *Años en claroscuro. Nuevos movimientos sociales y democratización en Euskadi (1975/1980)*. Bilbao, Ed. Universidad del País Vasco

LUENGO TEIXIDOR, Félix (2009). “Identidad, Fueros y Autonomía. Liberales, republicanos y carlistas en la construcción de la identidad vasca (1876-1923)”, en Luis Castells y Arturo Cajal (eds.). *La autonomía vasca en la España contemporánea (1808-2008)*. Madrid, Ed. Marcial Pons

MARAVALL, José María y Julián SANTAMARÍA (1993). “Transición política y consolidación de la democracia en España”, en José Félix TEZANOS, Ramón COTARELO y Andrés DE BLAS (eds.). *La transición democrática española*. Madrid, Ed. Sistema

MARICHALAR, Amalio y Cayetano MANRIQUE (1971). *Historia de los Fueros de Navarra, Vizcaya, Guipúzcoa y Álava* (edición facsímil de la segunda edición corregida y aumentada de 1868). San Sebastián, Ed. Auñamendi

MARÍN ARCE, José María (2007). "Crisis industrial y primeras medidas de reestructuración durante la Transición (1976-1982)", en Rafael QUIROGA-CHEYROUZE Y MUÑOZ (ed.). *Historia de la Transición en España. Los inicios del proceso democratizador*. Madrid, Ed. Biblioteca Nueva

MARTÍN VILLA, Rodolfo (1984). *Al servicio del Estado*. Barcelona, Ed. Planeta

MATA LÓPEZ, José Manuel (1993). *El nacionalismo vasco radical. Discurso, organización y expresiones*. Bilbao, Ed. Universidad del País Vasco

MEES, Ludger (2006). *El profeta pragmático. Aguirre, el primer lehendakari (1939-1960)*. San Sebastián, Ed. Alga

MEES, Ludger (2009). "La Restauración", en José Luis DE LA GRANJA y Santiago DE PABLO (coords.). *Historia del País Vasco y Navarra en el siglo XX*. Madrid, Ed. Biblioteca Nueva

MEES, Ludger (2013). "El nacionalismo vasco democrático durante la Transición (1974-1981)", en Rafael QUIROSA-CHEYROUZE Y MUÑOZ (ed.). *Los partidos en la Transición*. Madrid, Ed. Biblioteca Nueva

MÉRIDA, María (1979). *Mis conversaciones con los generales*. Barcelona, Ed. Plaza & Janés

MICCICHÈ, Andrea (2009). *Euskadi socialista. El PSE-PSOE y la Transición en el País Vasco (1976-1980)*. Madrid, Ed. Pablo Iglesias

MOLINA APARICIO, Fernando (2005). *La tierra del martirio español. El País Vasco y España en el siglo del nacionalismo*. Madrid, Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales

MOLINA APARICIO, Fernando (2009). "La autonomía de la política. El problema vasco y los proyectos de autogobierno durante la Segunda República (1931-1936)", en Luis CASTELLS y Arturo CAJAL (eds.). *La autonomía vasca en la España contemporánea (1808-2008)*. Madrid, Ed. Marcial Pons

MOLINERO, C. y P. YSÁS (1998). *Productores disciplinados y minorías subversivas: clase obrera y conflictividad laboral en la España franquista*. Madrid, Ed. Siglo XXI

MONREAL ZIA, Gregorio (1979). "Fueros versus Estatuto de Autonomía", en J. A. AYESTARAN y otros. *Euskadi y el Estatuto de Autonomía*. San Sebastián, Ed. Erein

MONREAL ZIA, Gregorio (2014). "La Disposición Adicional Primera de la Constitución de 1978 en las Cortes", en *Iura Vasconiae*. 11/2014

MONTERO, Manuel (1998). "La transición y la autonomía vasca", en Javier UGARTE (ed.). *La transición en el País Vasco y España. Historia y memoria*. Bilbao, E. Universidad del País Vasco

MONTERO, Manuel (2007). "El actor secundario. Los constitucionalistas en el País Vasco del nacionalismo. Del franquismo a la transición, la democracia y el frentismo", en *Jornada sobre el constitucionalismo vasco*. Vitoria, Ed. Asociación Ciudadanía y Libertad

MONTERO, Manuel (2014). "El nacionalismo moderado durante la transición. La conquista de la hegemonía en el País Vasco", en *Cuadernos de Historia Contemporánea*. Vol. 36. Madrid, UCM

MORÁN, Gregorio (2003). *Los españoles que dejaron de serlo*. Barcelona, Ed. Planeta

NÚÑEZ SEIXAS, Xosé M. (2013). "¿Soberanía o democracia? Sobre los nacionalismos y la Transición democrática, 1975-1982", en Rafael Quirosa-Cheyrouze y Muñoz (ed.). *Los partidos en la Transición*. Madrid, Biblioteca Nueva

ONAINDIA, MARIO (2000). *Guía para orientarse en el Laberinto Vasco*. Madrid, Ed. Temas de Hoy

ONAINDÍA, Mario (2004). *Testigo Privilegiado. Artículos periodísticos (1979-2003)*. Barcelona, Ediciones B

ONAINDÍA, Mario (2004b). *El aventurero cuerdo. Memorias (1977-1981)*. Madrid, Ed. Espasa Hoy

OREJA, Marcelino (2011). *Memoria y Esperanza. Relatos de una vida*. Madrid, Ed. La Esfera de los Libros

ORTEGA DÍAZ-AMBRONA, Juan Antonio (2015). *Memorial de transiciones (1939-1978)*. Barcelona, Ed. Galaxia Gutenberg

ORTÍ BORDÁS, José Miguel (2009). *La Transición desde dentro*. Barcelona, Ed. Planeta

ORTIZ, Manuel (2006). *Adolfo Suárez y el bienio prodigioso (1975-1977)*. Barcelona, Ed. Planeta

ORTIZ DE ORRUÑO LEGARDA, José María (2009). “Fueros, Identidades Sociales y Guerras Carlistas”, en Luis CASTELLS y Arturo CAJAL (eds.). *La autonomía vasca en la España contemporánea (1808-2008)*. Madrid, Ed. Marcial Pons

ORUETA, José de (1934). *Fueros y Autonomía: El proceso del Estatuto vasco*. San Sebastián, Nueva Editorial

OSORIO, Alfonso (1980). *Trayectoria política de un ministro de la Corona*. Barcelona, Ed. Planeta

PABLO, Santiago de, Ludger MEES y José Antonio RODRÍGUEZ RANZ (2001). *El Péndulo Patriótico. Historia del Partido Nacionalista Vasco II: 1936-1979*. Barcelona, Ed. Crítica

PABLO, Santiago de (2009). “La Iglesia”, en José Luis DE LA GRANJA y Santiago DE PABLO (coords.). *Historia del País Vasco y Navarra en el siglo XX*. Madrid, Ed. Biblioteca Nueva

PABLO, Santiago de, José Luis DE LA GRANJA, Ludger MEES y Jesús CASQUETE (coords.) (2012). *Diccionario ilustrado de símbolos del nacionalismo vasco*. Madrid, Ed. Tecnos

Partido Socialista Vasco. Euskal Sozialista Biltzarrea. Un programa socialista para la autonomía de Euskadi (1977). Erandio-Bilbao

PECES-BARBA MARTÍNEZ, GREGORIO (1988). *La elaboración de la Constitución de 1978*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales

PÉREZ-AGOTE, Alfonso (1987). *El nacionalismo vasco a la salida del franquismo*. Madrid, Ed. Centro de Investigaciones Sociológicas

PÉREZ-AGOTE, Alfonso (2008). *Las raíces sociales del nacionalismo vasco*. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas

PÉREZ CALVO, Alberto (1977). *Los partidos políticos en el País Vasco*. San Sebastián, Luis Haranburu Editor

PÉREZ-NIEVAS MONTIEL, Santiago (2002). *Modelo de partido y cambio político. El Partido Nacionalista Vasco en el proceso de Transición y consolidación democrática en el País Vasco*. Madrid, Ed. Centro de Investigaciones Sociológicas

PÉREZ PÉREZ, José Antonio (2009). “Foralidad y autonomía bajo el franquismo (1937-1975)”, en Luis CASTELLS y Arturo CAJAL (eds.). *La autonomía vasca en la España contemporánea (1808-2008)*. Madrid, Ed. Marcial Pons

- PIÑUEL, José Luis (1986). *El terrorismo en la Transición española*. Madrid, Ed. Fundamentos
- PORTELL, José María (1977). *Euskadi: amnistía arrancada*. Barcelona, Ed. Dopesa
- POWELL, Charles T (1995). *Juan Carlos. Un Rey para la Democracia*. Barcelona, Ed. Ariel/Planeta
- POWELL, Charles (2002). *España en democracia, 1975-2000. Las claves de la profunda transformación de España*. San Sebastián, Ed. Plaza & Janés
- PREGO, Victoria (1995). *Así se hizo la Transición*. Barcelona, Ed. Plaza & Janés
- PRESTON, Paul (2012). *Juan Carlos. El Rey de un Pueblo*. Madrid, Ed. Debate
- QUIROGA FERNÁNDEZ DE SOTO, Alejandro (2013). “El Deporte”, en Javier MORENO LUZÓN y M. NÚÑEZ SEIXAS (eds.). *Ser españoles. Imaginarios nacionalistas en el siglo XX*. Barcelona, Ed. RBA
- QUAGGIO, Giulia (2013). *La cultura en transición. Reconciliación y política cultural en España, 1976-1986*, Madrid, Alianza Editorial
- RADCLIFF, Pamela (2010). “La Transición democrática desde una perspectiva comparada”, en Nigel TOWSON (dir.). *¿Es España diferente? Una mirada comparativa (siglos XIX-XX)*. Madrid, Ed. Taurus
- REINARES, Fernando (1993). “Democratización y terrorismo en el caso español”, en José Félix TEZANOS, Ramón COTARELO y Andrés DE BLAS (eds.). *La Transición democrática española*. Madrid, Ed. Sistema.
- RINCÓN, Luciano (1985). *ETA. 1974-1984*. Madrid, Ed. Plaza & Janés
- RIVERA, Antonio (1998). “La Transición en el País Vasco: un caso particular”, en Javier UGARTE (ed.). *La transición en el País Vasco y España. Historia y memoria*. Bilbao, Ed. Servicio de la Universidad del País Vasco
- RIVERA, Antonio (2009). “La izquierda y la cuestión vasca. Segunda parte: 1923-1960. Acercamiento y disolución”, en Luis CASTELLS y Arturo CAJAL (eds.). *La autonomía vasca en la España contemporánea (1808-2008)*. Madrid, Ed. Marcial Pons

ROMÁN MARUGÁN, Paloma (1987). *El Partido Socialista Obrero Español en la Transición española: Organización e ideología (1975-1982)*. Tesis doctoral. Madrid, Ed. de la Universidad Complutense de Madrid

SÁNCHEZ ERAUSKIN, Javier (1978). *Txiki-Otaegi. El viento y las raíces*. San Sebastián, Ed. Hordago

SÁNCHEZ MARCOS, Fernando (2012). *Las huellas del futuro. Historiografía y cultura histórica en el siglo XX*. Barcelona, Universitat de Barcelona Publicacions i Edicions

SÁNCHEZ SOLER, Mariano (2010). *La Transición sangrienta. Una historia violenta del proceso democrático en España (1975-1983)*. Barcelona, Ed. Península

SÁNCHEZ-TERÁN, Salvador (2008). *La Transición. Síntesis y claves*. Barcelona, Ed. Planeta

SÁNCHEZ-ZULOAGA, Ignacio (2007). *Vascos contra vascos. Una explicación ecuánime de dos siglos de luchas*. Barcelona, Ed. Planeta

SAVATER, Fernando (1996). *El mito nacionalista*. Madrid, Ed. Alianza

SOLÉ TURA, Jordi (1985). *Nacionalidades y nacionalismos en España. Autonomías, Federalismo, Autodeterminación*. Madrid, Alianza Editorial

SOTO CARMONA, Álvaro (1994). "De las Cortes orgánicas a las Cortes democráticas" en MANUEL REDERO SAN ROMAN (ed.). *Revista AYER. Número 15: La Transición a la Democracia en España*. Madrid, Ed. Marcial Pons

SOTO CARMONA, Álvaro (2007). "Continuidad, reformas y sobre todo improvisación", en Rafael QUIROGA-CHEYROUZE Y MUÑOZ (ed.). *Historia de la Transición en España. Los inicios del proceso democratizador*. Madrid, Ed. Biblioteca Nueva

STONE, Lawrence (1986). *El pasado y el presente*. México D. F., Fondo de Cultura Económica, S. A.

TAMAYO SALABERRIA, Virginia (1991). *Génesis del Estatuto de Gernika*. Bilbao, Ed. Instituto Vasco de la Administración Pública

TOSH, John (1984). *The Pursuit of History*. Londres/Nueva York, Longman

UGARTE, Ángel, con Francisco MEDINA (2005). *Espía en el País Vasco. Memorias del primer hombre que negoció con ETA*. Barcelona, Ed. Plaza & Janés

UNZUETA, Mixel (1998). "La Transición en Euskadi", en Javier UGARTE (ed.). *La transición en el País Vasco y España*. Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco

UNZUETA, Mixel (2002). *Acercándonos al futuro del País Vasco: Algunas reflexiones necesarias*. Bilbao, Ed. Comisión de Bizkaia de la Real Sociedad Bascongada de los Amigos del País

UNZUETA, Patxo (1987). *Sociedad vasca y política nacionalista*. Madrid, Ed. El País

UNZUETA, Patxo (1994). "Autodeterminación", en Juan ARANZADI, Jon JUARISTI y Patxo UNZUETA. *Auto de Terminación: Raza, nación y violencia en el País Vasco*. Madrid, Ed. El País/Aguilar

URBANO, Pilar (2014). *La gran desmemoria. Lo que Suárez olvidó y el Rey prefiere no recordar*. Barcelona, Ed. Planeta

URRUTIA, Txema (2006). *Alcaldes en lucha: el Grupo de Bergara en la Transición (1975-1979)*. Tafalla, Ed. Txalaparta

VALDALISO, Jesús M^a (2002). "La industrialización en el primer tercio del siglo XX y sus protagonistas", en José Luis DE LA GRANJA y Santiago DE PABLO (coords.). *Historia del País Vasco y Navarra en el siglo XX*, Madrid, Biblioteca Nueva

VÁZQUEZ DE PRADA, Mercedes y Francisco Javier CASPISTEGUI (1996). "Del 'Dios, Patria, Rey' al socialismo autogestionario. Fragmentación ideológica y ocaso del carlismo entre el franquismo y la transición", en Javier TUSELL y otros autores (eds.). *Historia de la transición y consolidación democrática en España*. Madrid, Ed. Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)

VILLA, Imanol (2009). *Historia del País Vasco durante el franquismo*. Madrid, Ed. Sílex

YSÀS, Pere (1994). "Democracia y autonomía en la transición española", en Manuel REDERO SAN ROMÁN (ed.). *AYER*. Número 15: La Transición a la Democracia en España. Madrid, Ed. Marcial Pons

Referencias en internet

- BERISTAIN, Antonio. “Los terrorismos en el País Vasco y en España”:
<http://www.ehu.eus/documents/1736829/2019247/24+-+Terrorismos+pais+vasco.pdf>
- BOE
- Calendario para la Reforma Política. Palabras del presidente del Gobierno, Arias Navarro. http://www.mpr.gob.es/servicios/publicaciones/vol08/paq_02.html
- Constitución de la República Española, de 1931:
http://www.congreso.es/docu/constituciones/1931/1931_cd.pdf
- Convenio de Vergara. http://es.wikisource.org/wiki/Convenio_de_Vergara
- *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*
- *Diario de Sesiones del Senado*
- Discurso de proclamación del Rey Juan Carlos I. Enciclopedia Libre Universal en Español.
http://enciclopedia.us.es/index.php/Documento:Discurso_de_proclamaci%C3%B3n_del_rey_Juan_Carlos_I
- EGIA GOIENETXEA, Gotzon. “Situación sociolingüística del País Vasco”.
<http://www.raco.cat/index.php/Caplletra/article/viewFile/300804/390254>
- Elecciones del 1 de marzo de 1979:
<http://www.electionresources.org/es/congreso.php?election=1979&community=14>
- Elecciones del 3 de abril de 1979: <http://www.historiaelectoral.com/munieus.html>
- Elecciones al Parlamento foral de Navarra, el 3 de abril de 1979:
<http://www.parlamentodenavarra.es/inicio/resultados-electorales/parlamento-foral.aspx>

- Encuesta de Población Activa de 1977. Datos publicados en el sitio web:
<http://www.datosmacro.com/paro-epa/espana>

- Estatuto de Autonomía del País Vasco de 1936:
http://es.wikisource.org/wiki/Estatuto_de_Autonom%C3%ADa_del_Pa%C3%ADs_Vasco_de_1936

- Estatuto de Bayona, en: <http://www2.uned.es/dpto-derecho-politico/c08.pdf>

- LARUMBE BIURRUN, Pedro M. “El régimen navarro en el franquismo”.
<http://amarauna.org/uztariz/pdf/artikuluak/aldizkaria0206.pdf>

- MIKELARENA PEÑA, Fernando. “Acerca de la compatibilidad entre la Constitución de 1812 y los Fueros: el caso de Navarra”. Revista digital *Sancho el Sabio*, número 33, 2010, págs. 35 a 53.
<file:///C:/Documentos/Dialnet-AcercaDeLaCompatibilidadEntreLaConstitucionDe1812Y-3401988.pdf>

- OSORIO, Alfonso. Blog: Desde mi escaño. <http://davidalvarezborjabad.es/entrevista-a-alfonso-osorio-garcia/>

- ORTIZ, Carmen. “Folclore, tipismo y política. Los trajes regionales de la Sección femenina de Falange” en *Gazeta de Antropología*. Número 28, Septiembre 2012. <http://www.gazeta-antropologia.es/?p=1432>

- PÉREZ ARES, M^a Isabel. “El Consejo General Vasco y el Estatuto de Autonomía, Redacción y Autonomía”. <file:///C:/Documentos/Dialnet-ElConsejoGeneralVascoYElEstatutoDeAutonomia-793345.pdf>

- Referéndum del Estatuto vasco de 1933 en: Departamento de Seguridad del Gobierno Vasco:
http://www.euskadi.eus/emaitzak/republica/result_1933_referendum/ref_result_circunsp_1933_c.htm

- Resultados elecciones a Cortes en 1936, en la web del Departamento de Seguridad del Gobierno Vasco. http://www.euskadi.eus/emaitzak/república/contexto_historico_1936_c.htm
- Telegrama de los parlamentarios vascos al presidente de EEUU Woodrow Wilson: <http://www.deia.com/2011/10/17/opinion/tribuna-abierta/aquel-telegrama-de-los-parlamentarios-vascos-al-presidente-wilson>
- Transcripción de la intervención de Xavier Arzalluz en el mitin de Anoeta, el 13 de junio de 1976. <http://www.euskomedia.org/PDFFondo/iruj/11274.pdf>
- URIARTE, Eduardo. “La manipulación de ETA por la prensa del Movimiento”. <http://www.ehu.es/zer/hemeroteca/pdfs/zer05-10-uriarte.pdf>
- YBARRA e Ybarra, Juan Antonio. Página web personal: <http://www.jaybarra.net/Aspaldiko.html>

ANEXO: SIGLAS Y ACRÓNIMOS

- ANV: Acción Nacionalista Vasca
- AP: Alianza Popular
- CCOO: Comisiones Obreras
- CNT: Confederación Nacional del Trabajo
- EBB: Euzkadi Buru Batzar [Consejo Ejecutivo del PNV]
- EE: Euskadiko Ezkerra [La Izquierda de Euskadi]
- EGI: Euzko Gazterri Indarra [Fuerza Juventud Vasca]
- EHAS: Euskal Herriko Alderdi Sozialista [Partido Socialista de Euskal Herria]
- EIA: Euskal Iraultzarako Alderdia [Partido para la Revolución Vasca]
- EKA: Euskalherriko Karlista Alderdia [Partido Carlista de Euskal Herria]
- ELA-STV: Eusko Langileen Alkartasuna-Solidaridad de los Trabajadores Vascos
- EMK: Movimiento Comunista de Euskadi
- ESB: Euskal Sozialista Biltzarrea [Asamblea Socialista Vasca]
- ETA: Euskadi Ta Askatasuna [Euskadi y Libertad]
- ETAm: ETA militar
- ETApM: ETA político-militar
- FOP: Fuerzas del Orden Público
- HB: Herri Batasuna [Unidad Popular]
- KAS: Koordinadora Abertzale Sozialista
- LAIA: Langile Aberzale Iraultzaileen Alderdia [Partido de los Trabajadores Patriotas Revolucionarios]
- LCR: Liga Comunista Revolucionaria
- ORT: Organización Revolucionaria de Trabajadores
- PCE: Partido Comunista de España
- PCE-EPK: Euskadiko Partidu Komunista [Partido Comunista de Euskadi]
- PDC: Pacte Democratic Per Catalunya
- PNV: Partido Nacionalista Vasco
- PSOE: Partido Socialista Obrero Español
- PSP: Partido Socialista Popular
- UCD: Unión de Centro Democrático
- UGT: Unión General de Trabajadores